

監察院 98 年度專案調查研究
「我國參與國際組織」之專案調查研究

目 錄

壹、 題目	1
貳、 專案調查研究主旨	1
一、 研究緣起	1
二、 研究目的	1
三、 研究範疇	1
四、 名詞解釋	2
參、 問題背景與現況分析	5
一、 問題背景	5
二、 現況分析	6
肆、 研究方法與過程	9
一、 研究方法	9
二、 研究過程	10
伍、 文獻探討	11
一、 相關理論	11
二、 專文及研討會	15
三、 媒體報導	26
陸、 歷年兩岸政策	31
一、 兩蔣總統時期(1949-1988)	31
二、 李登輝總統時期(1988-2000)	34
三、 陳水扁總統時期 (2000-2008)	37
四、 馬英九總統時期 (2008 迄今)	40
柒、 國際組織之類型及參與情形	43

一、 政府間國際組織	44
二、 非政府間國際組織	51
捌、 參與國際組織之案例	59
一、 已參與之政府間國際組織	59
二、 兩岸參與又退出之政府間國際組織	62
三、 歷年爭取重點之政府間國際組織	64
四、 國內部分非政府間國際組織	69
玖、 參與國際組織面臨之挑戰	75
一、 中國大陸之兩岸政策	75
二、 中國大陸之實際作為	82
三、 國內共識仍待建立	92
四、 國際因素之考量	96
五、 非政府組織之困境	101
壹拾、 目前參與國際組織之策略	103
一、 外交休兵前後之現象	103
二、 加入國際組織之優先順序	108
三、 入會身分	116
四、 入會名稱	118
壹拾壹、 結論與建議：	123
一、 我國參與國際組織除可宣示國家主權之外，且 於全球化時代中，並可保障國家利益及善盡國 際義務，其為必然之趨勢。	123
二、 我國兩岸政策日趨務實，目前採行「活路外交 」及「外交休兵」等外交思維，確有助改善兩 岸關係，中國大陸業已釋出部分善意。	126

三、 中國大陸仍堅持「一個中國」原則，因而框限我國參與國際組織的空間，尤以我尚未加入的政府間國際組織，仍運作各種力量推延或排斥。	130
四、 我以「中華臺北」為名參與國際組織，似已成為兩岸最大共識，亦為我之底線，另可考量先以適當身分參與重要之政府間國際組織，以維權益。	134
五、 我國面對綜合國力持續上升之中國大陸，政府應統籌有關部門的資源，擬定參與國際組織的優先順序，務實參與必要性的國際組織，並爭取重要國家及國人的支持。	139
六、 我應協助國內非政府組織參與我具優勢之國際非政府組織，並積極培養國際參與之人才。	145
參考文獻	149
一、 專書論文	149
二、 期刊研討會	150
三、 政府刊物	151
四、 媒體報導	152
五、 網路資料	152
附錄	157
附錄一：我國目前 23 個邦交國	157
附錄二：兩岸邦交國數量變化	158
處理辦法	159

表 目 錄

表一、參與各類性質之政府間國際組織彙整表	45
表二、正式會員參與政府間國際組織彙整表	46
表三、其他身分參與政府間國際組織彙整表	49
表四、歷年提案入聯之主要訴求彙整表	66

監察院 98 年度專案調查研究

壹、題目

「我國參與國際組織」之專案調查研究乙案。

貳、專案調查研究主旨

一、研究緣起

依民國 98 年 2 月 5 日本院各委員會召集人第 4 屆第 7 次會議及同月 18 日本院外交及僑政委員會第 4 屆第 7 次會議決議辦理（同年 3 月 3 日【98】院臺調壹字第 0980800152 號函併案辦理）。

二、研究目的

- (一) 國際組織之定義、類型與功能？
- (二) 近 10 年我國外交政策為何？對我拓展國際組織之影響？
- (三) 我國參與各類國際組織之實情？其歷程、目的及策略？
- (四) 中國大陸及其他國際因素對我參與國際組織之影響？
- (五) 目前我國參與國際組織所面臨之挑戰與問題？
- (六) 提出關於我國參與國際組織之各項建議。

三、研究範疇

- (一) 本調查研究之國際組織，包含政府間國際組織及非政府間國際組織等面向，將以近 10 年我國參與國際組織之策略及所面臨的問題，為主要的研究範疇，包含前總統李登輝時期的「務實外交政策」及前總統陳水扁的所謂「烽火外交政策」與目前馬英九政府所推動的「外交休兵政策」等時期。
- (二) 本調查研究將針對我國參與各類國際組織之策略及實際執行成效，深入瞭解外交部及各類國際組織有關主管機關（經濟部、財政部、教育部、行

政院衛生署、法務部調查局、內政部警政署刑事警察局等)等之具體作為，以完成本研究目的。

四、名詞解釋

(一)國際組織 (International Organization) :

- 1、國家因併立而發生交往，因交往而產生依存關係；複雜的依存關係，經過組織過程，創立機關並制定程序，而產生國際組織。其透過幾個國家之多邊條約所產生，且依據相關條約具有其分工機關，以達成共同目的之國家結合。¹所以國際組織是為適應國家之間的交往日益頻繁，以及交往的領域及地區不斷擴大，而產生與發展起來的。
- 2、國際組織是國際社會上由國家、政府、民間團體基於某種特定目的，而根據協議所設之常設組織。首先出現的是如萬國郵政聯盟等技術性國際組織，其次是經濟、社會方面等國際組織，最後才是政治性國際組織之產生。²
- 3、據 Inis Claude 之看法，國際組織具有如下特徵：(1)國際組織是由國家所創，也係為國家而創；是反映國家領袖之需求，及追尋國家之目標。(2)國際組織代表整體國家體系之努力，係為使多國體系可運作；現今國際組織可分為：政府間國際組織及非政府組織。³
- 4、另就地域又可區分為：(1)全球性國際組織：以聯合國為代表，其他又如世界衛生組織、世界氣象組織、聯合國教育科學及文化組織等。(2)

¹ 翁明賢，1995年：5、48頁。

² 成健，2004年：1-2頁。

³ 翁明賢，1995年：12頁。

區域性國際組織：多以地理位置分布為主，在各區域內基於政治、經濟、軍事及各專門事項而設立，如西非經濟共同體、中美洲共同市場等。⁴而就功能性則可分為：(1)一般性國際組織：具有政治、經濟、文化、社會、軍事等諸多方面之職能。(2)專門性國際組織：只具有專門化之行政性或科技性的職能。⁵

- 5、聯合國認為若該組織之經費超過半數源自政府，便具有官方性質。⁶在美國之法律則規定，非政府組織至少要有 20%以上之經費來自私人募集。⁷

(二)政府間國際組織 (Inter-Governmental Organizations, IGOs) :⁸

透過多邊國際法建立之國家結合，被賦予本身的機構與職權，其目標在於至少兩個以上國家在政治、經濟、軍事、文化層面之合作。其特徵有：

- 1、具有常設組織，以執行持續之一套功能。
- 2、自願參與之會員。
- 3、含有陳述目標、結構及行動方式的基礎。
- 4、有一廣闊代表諮商式的會議機構。
- 5、具有常設秘書處，以處理行政、研究及諮詢等功能。

(三)非政府間國際組織 (Non-Governmental Organizations, NGOs) :

⁴ 羅浩，2002年：頁165。

⁵ 成健，2004年：頁2。

⁶ Tvedt, Terje. 1998.

⁷ Natsios, Andrew. 1996.

⁸ 翁明賢，1995年：頁5-6。

- 1、非政府組織一詞，首先由聯合國在 1949 年所使用，其所指涉的團體範圍很廣，包括學校、醫院、慈善團體、俱樂部、宗教組織、發展機構、專業性協會、互助會、基金會及遊說團體等⁹。Willets (2003) 稱任何議題導向的專業團體、非營利組織、非犯罪組織、利益團體、壓力團體或遊說團體等，都可稱為非政府組織。¹⁰ 另有非營利組織 (Nonprofit Organization, NPO)、私人志願性組織 (Private Voluntary Organization, PVO) 等其他不同之用語，本專案調查研究蓋以非政府間國際組織統稱之。
- 2、非政府間國際組織主要包含 7 個面向：1. 目標 (aim)：須具國際性，不得圖謀利任一成員；2. 成員 (membership)：至少 3 國以上或團體組成；3. 組織結構 (structure)：成員須有完全自主權，不受任一國控制；4. 職員任命 (officer)：每個會員均可依制度化的管道被選派職位，職員不能均是同一國籍；5. 財政 (finance)：必須來自 3 個以上不同國家的提供；6. 與其他組織的關係，即「自主權」 (autonomy)：以平等的地位和其他組織來往，不受其他組織的控制；7. 活動 (activities)：須是有效而且獲得其他國家或組織的承認或參與。¹¹

⁹ 毛樹仁，吳坤霖，2004 年：頁 179。

¹⁰ 引自蔡卓芬，2004 年：頁 16。

¹¹ 行政院研究發展考核委員會，1993 年：頁 16。

參、問題背景與現況分析

一、問題背景

(一)隨著全球化發展，21世紀國際局勢重視協商與和解，跨國合作機制與非政府間國際組織日益重要。國際間透過正式與非正式的建制或組織，不斷舉行國際會議，尋求共識，各種解決全球性問題的國際決議、宣言、公約、國際法於焉產生，如國際人權法案、聯合國兩大人權公約、¹²聯合國氣候變化綱要公約、京都議定書、生物多樣性公約等，成為各國包括非會員在制定其國內法規所依循的準則。因此，參與政府間國際組織重要性與日俱增，我國必須主動開創與國際社會之連結，始能保障國家利益。

(二)我國於西元(下同)1971年退出聯合國之後，面對中共對我主權的打壓，為彰顯我國家主權地位、拓展我國生存發展空間及國家的安全與發展，以爭取在國際社會應有的平等地位與尊嚴，所以推動加入國際組織是一件重要的工作。自1981至1987年我國之邦交國數，始終維持在23至25國，1988年曾降至22個；李登輝總統任內推動「務實外交」，始於1996年提升至31國。又經民進黨執政8年後，邦交國又遽降至23國迄今(如附錄一)，相對中國大陸邦交國數高達169國(如附錄二)，我國外交處境極為艱難，參與國際組織亦為困難。1971年至1990年的20年間，我國竟然未新增任何政府間國際組織的會籍，然近20年來，政府對參與國際社會的態度轉趨積極，惟參與過程均會遭致中共的阻擾，尤以

¹² 聯合國兩大人權公約：The International Covenant on Civil and Political Rights 及 The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights。

政府間國際組織，歷年亦因此與中共進行不斷的鬥爭。

(三)2008年5月20日馬總統就職後，推動「外交休兵」政策，希望與對岸不再進行邦交國的爭奪戰，以改善兩岸關係。中共亦有善意的回應，同意雙方探討並適度放寬我國參與的空間，這也開啟了臺灣參與國際組織的新契機，我應有更創新及積極的作為。

(四)外交是政府施政之一部分，與人民福祉息息相關，任何外交措施都為增進國民與國家的利益。以往海峽兩岸在外交上一直進行爭取邦交國的攻防戰，中國大陸因挾其經貿成長及市場吸引力，以及其聯合國安理會常任理事國的地位優勢，使我與中國在爭取友邦的競爭中，先天上已居下風，在雙邊外交可拓展空間有限的情形下，爭取參與多邊的國際組織，是我積極開拓的另一外交空間。本院為瞭解我國在面對中國大陸之打壓之下，如何排除萬難以拓展我國生存發展空間，此關涉國家安全與發展，故實有深入瞭解我國有關部門參與國際組織之策略與作為之必要，俾有效監督政府施政。

二、現況分析

(一)1990年冷戰結束迄今，是國際組織處於全球化發展的階段，主要表現於貿易及金融等領域，由於國際間貿易急遽成長、科技及資訊發達以及資金及人口快速流動，使得各國間依存度增加，而在經貿、金融、環保、人權等方面共同面臨的諸多問題，均有賴國際之多邊機制進行協商解決，因此國際組織日益重要。我國以往除積極爭取參與聯合國及世界衛生組織之外，並曾提出重返世界

銀行、國際貨幣基金會等目標，若要進入這些聯合國專門機構，是困難重重的。有些學者認為應先爭取以經貿、交通、人權、環保為議題之低政治性國際組織，如國際民航組織、國際海事組織及國際電訊聯盟等，或有認為應爭取加入區域性之國際組織，因該類國際組織中國大陸並無否決權，甚至許多亞洲以外之區域性國際組織，兩岸並無資格成為會員，僅能以觀察員身分參與，反而能取得兩岸之平等地位。

(二)2008年馬英九在競選總統的過程中，除批評「烽火外交」是「使臺灣在國際社會處於前所未有的孤立困境」的主因外，更對外交政策提出所謂的「活路外交」，要終結虛耗的「烽火外交」，使兩岸在雙邊關係或參與國際組織，都不必再相互消耗資源。5月20日馬總統於就職演說中，呼籲兩岸不論在臺灣海峽或國際社會上，都應該「和解休兵」，並在國際組織及活動中相互協助、彼此尊重。

(三)馬總統就任後，「外交休兵」似已成為馬政府的外交政策，其目的在避免兩岸惡性競爭及虛耗資源，因而兩岸關係趨向和緩，尤其2009年4月29日我國獲邀以觀察員身分參與世界衛生大會，為其重要成果，更是中共對我釋出善意的一項重要指標。我國成為世界衛生大會觀察員之後，馬總統公開宣示在爭取國際參與的過程，會以務實而彈性的態度循序漸進，不宜躁進及有務實以外的目標。第四次江陳會預定2009年12月間於臺中舉行，除會談及簽署協議外，也將共同舉理一場研討會，邀請有意來臺投資的大陸企業人士參加，說明臺灣目前開放陸資的相關規定，

並介紹投資環境，同時將安排參訪及拜會行程，會中亦會觸及「兩岸經濟合作架構協議」(ECFA)內容，但不會列為正式議題。

(四)近年來非政府組織豐沛的活動力，漸次填補政府在國際活動方面之空缺，並積極參與各項國際活動。目前國內許多著名的非政府組織，其無私、無限的奉獻，皆有良好的成效，尤其在國際人道救援等方面，是非常值得讚許的。2000年10月2日我外交部更以任務編組方式成立「非政府組織國際事務委員會」，其宗旨即在於協助國內非政府組織積極參與國際事務；國際非政府組織數量龐大，中國大陸難以全面排擠我非政府組織，尤其我多元、豐沛的民間力量，透過參與非政府間國際組織，可協助我國與國際接軌，扮演積極正面之角色。

(五)目前國人皆應同意我國應能積極參與各類國際組織，以重返國際社會，但是要求取實質經濟利益為優先，或是凸顯主權國家地位為優先，則為兩條路線之爭，但似漸能接受較為彈性、務實的做法。尤其在爭取參與國際組織之方法與過程中，除國內朝野及社會各界是否能有共識之外，中國大陸似乎難再比照世界衛生大會的模式，讓我持續拓展國際空間，其對我爭取加入國際組織之態度，仍有其堅決之立場，兩岸間之談判尚有漫長之路要走。目前我國如何維護國家主權及拓展國際空間，參與國際組織活動的順序與策略，皆為外交等政府部門最具挑戰與亟待努力之工作重點。

肆、研究方法與過程

一、研究方法

(一)文獻分析：

文獻分析可將所蒐集之各篇文獻視為一筆筆質化的資料，可佐證所要探討問題之各個觀點。本研析報告將廣泛蒐集有關文獻，主要將經由圖書館及學術網路與總統府、外交部及、行政院大陸委員會（下稱陸委會）等各單位網站及途徑，蒐集相關專書、期刊、論文、研究報告、會議紀錄、政府出版品、官方政策與報章雜誌等資料，並予以彙整、摘要、歸納、分析及運用。

(二)深度訪談：

本調查研究主要是採取「半結構化訪談」，訪談前先提供訪談對象結構性問題，由受訪談者自由表達其意見。訪談對象包含相關學者專家及有關機關官員，並以舉辦諮詢會議形態進行訪談，以集思廣益提出相關參考意見。訪談計分為十場進行，第一場訪談重點，主要針對我國參與國際組織之方向、重點及所面臨之困境等；第二場則針對所面臨困境有何可行策略等面向進行訪談；在相關學者提出觀點並彙整之後，第三至第十場將訪談外交部等機關之官員，以瞭解我國加入國際組織之策略、執行情形及阻礙等面向。相關訪談場次及對象如下（涉及機密者未錄）：

- 1、第一場學者專家（98年7月14日下午2時30分）：嚴震生（政治大學國際關係研究中心研究員）、翁明賢（淡江大學國際事務戰略研究所副教授）、王振軒（文化大學企管系教授）。
- 2、第二場學者專家（2009年7月21日上午9時30分）：林德昌（中山大學國際非政府組織研

究中心主任、中國與亞太區域研究所教授兼所長)、陳一新(淡江大學美國研究所教授)。

- 3、第三場外交部(2009年7月29日下午2時30分):部長歐鴻鍊暨國際組織司、非政府組織國際事務委員會(於2000年所成立)。
- 4、第四場(2009年8月24日下午2時30分):「經貿談判代表辦公室」總談判代表鄧振中(經濟部政務次長兼任)等相關官員。
- 5、第五至七場(2009年10月13日下午2時起分三場進行):經濟部(政務次長林聖忠等)、財政部(常務次長曾銘宗等)、教育部(政務次長林聰明等)相關主管人員。
- 6、第八至十場(2009年11月3日下午9時起分三場進行):衛生署(副署長蕭美鈴等)、法務部調查局(副局長蔡中鈺等)、內政部警政署刑事警察局(局長林德華等)相關主管人員。

(三)個案分析:

個案分析可對少數樣本進行探討,對相關個案進行廣泛及深入的探討,以瞭解真實環境中的實際現象,並可藉由敘述方式將資料呈現。本調查研究希望藉由向各有關機關函詢及相關文獻資料,以瞭解各機關對於參與國際組織之實情,並進行分析,以使得實務經驗與研究工作兩相結合。

二、研究過程

本調查研究過程可概分三個階段,第一階段為指出研究目的,並進行國際組織相關議題之資料蒐集與文獻探討與提出研究設計;在建立起研究架構之後,將進行第二階段之深度訪談及個案分析等研究;第三階段為資料彙整與分析,並依據理論基礎及研究發現提出問題之解決對策。

伍、文獻探討

一、相關理論

(一)傳統觀點－現實主義：

- 1、國際社會為一無政府（anarchy）的狀態下，國家是國際社會中最主要的行為者；國家為了生存必須追求權力，進而首重軍事、安全等高階政治（high politics）的議題，而較不重視低階政治（low politics）如經濟、社會、文化等議題，國際事務有著議題位階（issues hierarchy）上的區別。現實主義者雖然並不完全否定國際組織的存在，但國際組織的功能若非不重要，就是必須放在國家或政府行動的脈絡中來討論¹³。
- 2、民族國家的概念不僅成為此一體系的建構者，更影響國際法假定國家為其唯一主體的原則。國家中心論認為：(1)全球政治的運作立基於民族國家間的互動；(2)國家間雖有大小與權力上的不同，但這些差異會隨著時間改變，國家與國家間在主權上是相互平等的；(3)民族國家間相互獨立於彼此，其上並且無更高的權威；(4)在地理上，世界由個別被承認的國家所組成，而國家在其領土內享有絕對、排它性的權力；(5)民族國家擁有人民對其最高的忠誠度，民族主義是在國際事件中驅使人民的最重要力量；(6)透過外交機構，國家是世界政治唯一的參與者，所有其他團體在國際關係中的互動，都必須透過國家的政府單位¹⁴。
- 3、國家中心論的分析與現實主義相互強化了國家

¹³ Morgenthau,1960.

¹⁴ Taylor,1984.

作為國際政治最主要行為者的論點，即使其未全然漠視國際組織，但關懷的重點亦為以政府或官方機構做為合法參與者的政府間國際組織為主，非政府組織的價值目標就是其國家意志施行的結果。

(二)修正主義者觀點：

- 1、互賴理論 (Complex Interdependence)：Robert O. Keohane 與 Joseph S. Nye (1970) 兩位學者認為國際間貨幣、商品、人員以及信息跨國界的流通將造成國家間或不同國家中行為體之間的相互影響，而產生互賴的情形。他們提出複雜性相互依賴的概念來批判現實主義國家中心論的觀點。其三個特徵：1、國際社會間的多重管道聯繫；2、國際政治議題位階的消失；3、軍事武力的重要性下降。其理論不僅凸顯出包括國際組織、跨國企業、國際非政府組織等非國家行為者的重要性，同時也點出經貿、族群、文化等的重要性，以提供這些非國家行為者參與國際事務的舞臺¹⁵。
- 2、功能主義與新功能主義：功能主義 (functionalism) 認為隨著科技及經濟的發展，國家將會尋求一些跨國界的組織或是管道，以滿足其「功能」上的需求，例如跨國郵政系統和跨國運河使用協調等。功能主義者的代表人物梅傳尼 (David Mitrany) 指出，社會生活的醫療、通訊、農、工業、科技發展等專門性的議題，無法僅僅依靠國家獨立來解決，它需要的是跨疆界、區域性甚至是全球性的合作，進而形成一種功能性的互賴網，這種合作

¹⁵ 毛樹仁，吳坤霖，2004年：頁182-183。

已經由國際組織下的功能性組織（例如聯合國下的國際勞工組織、世界衛生組織等）及專業性非政府組織的活動中窺見其施行¹⁶。功能主義重視的不僅是政府間的國際組織，非政府組織亦往往是形成這種網絡的主要行為者。新功能主義者修正功能主義所面臨功能性合作的侷限性，將議題分為高階政治（politics of high-level）與福利政治（politics of welfare），同時更為強調在整合過程中菁英（elite）與利益團體（interest groups）對統合的正面回應與需求¹⁷。

（三）小國外交政策：

1、East 教授定義小國外交相對於大國言，有幾點特徵：

- （1）低程度的參與國際事務。
- （2）高程度的參與國際組織。
- （3）高程度的支持國際法則規範。
- （4）避免將使用武力當作國家的策略。
- （5）避免孤立或疏遠強國。
- （6）對於外交事務只有較狹隘的功能以及地緣觀。
- （7）在國際議題上通常採行道德以及標準的立場。

2、丁永康教授將小國外交政策的特徵歸納為：

- （1）參與國際事務的頻率較低。
- （2）外交活動空間狹窄，只能專注於區域性的事務和與其有直接相關的事情。
- （3）外交政策執行以經濟為主，俾使能從最少的

¹⁶ Mitrany,1932.

¹⁷ Haas,1964.

資源中謀取最大利益。

(4) 強調道德，提供國際上高水準的法制規範。

(5) 強調國際主義、參與區域性國際組織，俾能從中彌補小國的有限資源之不足。

(6) 鷹派或鴿派？小國各有不同主張，或採用獨斷的或採用順從的外交政策。

(四) 兩岸和平整合模式（邱垂正彙整）：

1、國協、邦聯：著重兩岸未來整合架構研究，指涉名稱包含「邦聯」、「中華國協」、「中華聯盟」、「一國兩府」、「中華共同體」、「大中華經濟圈」、「民族內國協」、「一邦多治」等。

2、經濟整合論：從區域主義之形成與區域整合發展談兩岸整合，如副總統蕭萬長之「兩岸共同市場模式」、鄭竹園教授之「大中華共同市場」、朱景鵬之「區域整合論」等。

3、西方之分裂國家：西歐社會之整合經驗，如歐盟之整合，但不一定適用於兩岸。

4、國內政黨之主張：前陳總統之「四不一沒有」及「統合論」，馬總統之「五要」等。

5、中共之主張：主要為「一個中國」原則，大陸學者多採「一國兩制」及「一中」之論調。

6、美國之主張：多次重申遵循「三公報」及「一個中國」政策，並鼓勵兩岸對話。

(五) 非政府組織：

1、政治經濟學認為非政府組織的成因：¹⁸

(1) 市場失靈理論：許多集體財欠缺足夠潛力去吸引商人提供服務，或企業因資訊不足，致提供之服務無法滿足消費者時，市場機制就會有另類之非營利組織出現，以提供服務。

¹⁸ Anheier、H. K. & Salamon、L. 1998.

- (2) 政府失靈理論：政府提供之公共財，若無法滿足多元的民眾需求，則非營利組織便會產生，有效率的中介捐贈物資或財貨至所需者。
- 2、夥伴關係理論：主張政府與非政府間之關係不全是競爭、衝突的，兩者關係可以是平行、合作的。在面對相同的群眾需求，承擔共同的社會壓力，且政府可啟動資源，民間團體可以運送服務，兩者可互補不足。¹⁹
- 3、第三者政府論：另 Salamon (1987) 強調民間非營利組織可代替政府執行其目標，其產生目的在於調和民眾之期待，以免一方面懼怕政府權力過度膨脹，另一方面又希望政府提供更多的福利服務。²⁰

二、專文及研討會

(一) 我國參與國際組織的困境與對策 (林文程，2000年)：

- 1、我國參與國際組織的困境：邦交國少且不具國際影響力、中共的強力打壓、外交政策缺乏彈性。
- 2、建議：
- (1) 對加入困難度高的國際組織，反而應以正式國名爭取參與，以凸顯我國作為獨立主權國家的地位。
- (2) 運用各種管道爭取美國支持我國參與國際組織，並著重於對西方國家國會的遊說，及透過歐盟議會爭取歐盟的支持。
- (3) 推動「亞太經濟合作」(Asia-Pacific

¹⁹ Anheier, H. K. & Salamon, L. (1998).

²⁰ 引自馮燕，2000年。

Economic Cooperation, APEC) 模式，向美、日等國遊說修改金融貿易方面專門機構之組織章程，以「經濟體」取代「會員國」。

- (4) 布魯塞爾、巴黎、日內瓦、倫敦、羅馬、紐約、及華府是國際組織總部或秘書處群集的城市，應有專人從事與這些國際組織官員互動溝通的工作。
- (5) 宜將參與國際組織列為我國未來與中共談判議題之一。
- (6) 宜先組成一行動小組，納進有關部會官員、法律及有關之專家、以及民間相關之機構，仔細研析入會之種種規定，詳細規畫申請策略，以從事一長期整體之作戰。
- (7) 政府應扮演協調、輔導、資訊提供、及協助的功能，使我國的民間組織能夠在有限的資源下，發揮參加非政府間國際組織的最大功能，以幫助政府與這些非政府間國際組織建立與政府間國際組織的聯繫。
- (8) 我國可在臺灣多舉辦第二軌安全對話的論壇，邀請有關國家來臺討論與臺海及亞太地區安全有關的議題。
- (9) 對已擁有會籍的政府間國際組織，應加以精緻化經營，應深入地研究會議的議題、提出具體良好的建議方案，因此政府應鼓勵學界對國際組織進行深入研究，並積極培養行政體系這方面的人才。
- (10) 政府各個單位間應協調合作建立共識，減少各單位因本位主義而出現各自為政的情況。

(二) 中華民國參與國際組織策略之研究(張洪鈞, 2005)

年)：

1、本文係以 1989 年至 2004 年間，我國推動務實外交之成果及其限制、參與國際組織之策略及途徑與如何建構非政府組織與外交部門之夥伴關係等為主要研究目的。其研究發現：

(1) 中國大陸綜合國力漸強，我務實外交之功效有其極限。

(2) 各國於國際組織遇有兩岸主權或代表權爭議時，基於中國大陸之經濟規模等考量，僅有少數大國能挺住其壓力。

(3) 歷年推動參與聯合國及世界衛生組織所爭取協助對象皆以邦交國為主，外交部及相關駐外單位對於具有關鍵地位之區域組織或投票集團（東協區域論壇、亞歐會議等），則鮮有接觸。

(4) 中國大陸堅守「一個中國」原則並不因我政黨輪替而有改變。

(5) 我應將參與「亞太經濟合作」之目標，由以往經濟事務層級之思考，提升至包含政治、安全及社會議題在內之戰略層次。

(6) 臺美關係對我極為重要，我應妥善規劃對美軍購。

(7) 美國面對伊拉克重建及北韓核武等問題，均須中共之支持，因此其關係將持續發展。

2、建議：

(1) 政府應持續推動參與國際組織。

(2) 政府相關部門應讓民眾瞭解加入聯合國或世界衛生組織所需負擔之會費及負擔金等代價。

(3) 外交部應拓展與廣大開發中國家之關係，並

積極參與多邊國際會議與活動。

(4) 教育部門應加強熱帶醫學教育，並鼓勵醫事人員參與對外醫療援助。

(5) 使臺灣成為永續發展之科技島，以刺激中國大陸現代化及民主化。

(6) 尋求加入「小島國家聯盟」，以累積國際對我支持之力量。

(三) 2008年6月4日「兩岸『外交休兵』應有之規劃與作為」座談會（王振國、田欣、何思慎、林正義、吳東野、賴怡忠等）：

1、未來兩岸外交休兵的範圍，可律定於國際組織、邦交國、無邦交國及非政府組織等四個層次：

(1) 國際組織層次：如聯合國、世衛、世貿等主要國際組織，以及亞太經濟合作或其他以主權國家為入會資格的次國際集合體。在這些重要國際組織中，因為事涉國家主權爭議，較缺乏彈性，中共絕不會讓步，我國年年叩關均告失敗，未來除非改以「中華臺北」或其他明顯以中共為主體、我為附庸的形式申請入會，否則可能性極低。而若以擱置主權的權宜名稱勉強加入這些組織，國際能見度固然可獲增強，但恐將導致國內部分社會團體的杯葛與反彈，所以這個區塊的休兵，缺乏實質意義，事實上也唯有期待中國釋出善意，加上國內充分溝通才有轉機。

(2) 邦交國層次：包括我國目前在非洲、中南美、歐洲、以及南太平洋區域的 23 個邦交國。其中又以中南美及南太為主戰場，這是歷年來兩岸外交爭奪最激烈的區塊，也是目前我

國在國際間仍能維持一個主權國家的尊嚴及形象的少數舞臺，更是外交休兵的核心所在。

(3) 無邦交國之層次：海峽兩岸外交休兵如果成為事實，中國逐漸以個案方式容許我國加入國際組織，接下來中共要面對的就是如何重新詮釋「只有一個中國，臺灣是中國領土的一部分」這個中共一再堅持、重申的主權原則的難題。如果臺灣以「中華臺北」的名義加入世界衛生組織，也許中共會接受、國際間的反應不會太大；但如果個案數量增加，累積到一定數字後，是否會產生「從量變到質變」的疑慮，據判中共仍將繼續強調「一中原則」，不會輕易放臺灣一馬。

(4) 非政府組織層次：從以往的經驗顯示，兩岸經常會在非政府間國際組織前述場合出現短兵相接的情形。例如，中方最常採取的動作是利用體育活動（無論是否屬奧運比賽項目）、文化藝術展覽，或與政治毫無牽連的旅遊活動，就我方懸掛國旗或使用名稱問題，對主辦單位抗議或施壓。這些問題在兩岸達成外交休兵的共識之後，是否就此銷聲匿跡？過去北京打壓我國在國際間使用「臺灣」的名稱，履見不鮮，未來兩岸如果都想避免無謂的外交戰，臺灣勢必要先彙整以往的外交經驗，就臺灣參與國際社會活動與北京進行協商。

2、我方對策四個面向：

(1) 對國際因應面向：臺灣在短期內應該是厚植經濟實力，讓國際社會無法忽視臺灣的存

在。至於臺灣拓展國際活動空間的方式，有必要改變傳統慣用的金援手段，而改用人道主義、善治(good governance)及文化優勢的思維，在國際間提高臺灣的知名度和能見度。中程目標應致力促成與北京達成政治和解，利用談判協商與對岸進動信心建立措施(CBMs)，終而達成兩岸簽署和平協議之戰略目標。兩岸談判必然是建立在「九二共識」的基礎上，臺灣方面為避免北京把「一中各表」演變為「一中不表」，似乎可以思考要求北京對國際社會宣稱「臺灣與大陸皆屬同一個中國」之際，再加上一句「因此，臺灣在國際社會也代表中國」；換言之，臺灣既可以代表中國，就有資格擁有國際組織的會籍，至於臺灣用什麼名稱進入國際組織(如「中華臺北」或「臺澎金馬關稅區」)，可以經由兩岸協商解決。

- (2) 對兩岸議題因應面向：胡錦濤用「對臺灣國際空間的願望可以考慮、可以談」的語氣回應吳伯雄，雖不表示中共會在外交議題方面對臺灣讓步，但最起碼它展現了北京的初步善意。兩岸間最可能做到的，可能是藉加強經貿合作來塑造有利於復談的氣氛與條件。臺灣方面提出的「外交休兵」等於要求中國承認臺灣具有單獨行使外交的權利，這是中國絕對不會接受的主張。中國暫時的放棄「挖牆角」可能可以預期，但絕不意謂著中國同意臺灣有執行外交的權利。對中國而言，所謂的「休兵」應是指如何讓臺灣在中國同意下，以非主權國家身分參與國際組

織，藉此減低臺灣人民對中國的敵意，而臺灣參與國際組織會給予臺灣政府相當的功績，所以中國一定會要求臺灣付出代價，代價會與馬政府能承受國內的壓力有關。

(3) 對國內議題因應面向：國、民兩黨缺乏互信已非一朝一日，雙方對兩岸外交休兵的分歧，應是外交休兵涉及到兩岸復談，民進黨極可能在意識形態因素的驅使之下，質疑馬政府確保國家主權與臺灣尊嚴的意志，更不相信北京會有善意。

(4) 國內各界的疑慮：有人認為：「外交休兵是馬英九一廂情願的作法，公開表示願意以中華臺北加入國際組織，是對臺灣主權的退讓，也忽略中國對臺灣國際空間打壓的事實。」也有人認為：「外交休兵定義不明，如果是談維持現狀，既不增加邦交國，也不積極尋求加入國際組織，甚至連世界衛生組織這類非主權會員的國際組織也不積極尋求加入，臺灣社會不太可能接受，也勢必會有反彈聲浪。」另外也有學者質疑：「倡議外交休兵，首先要自問，願不願意從此消弭國際上兩個中國並存或競爭的可能？如果願意，便可以與北京認真協商出一個對國際的共同說詞，使得中華民國國旗的出現不必代表兩個中國，則臺灣當下邦交國的現狀得到定義與保障，臺灣在非政府組織的會員權利全面恢復，中華民國參與國際組織的身分予以開放。這樣的共同說詞擬不出來，北京怎知道“外交休兵”不會是臺獨的緩兵之計呢？」這些質疑顯示如何去除國人疑慮，

將是我政府面對的難題之一。

(四)外交休兵，務實互動，建立互信(2008年9月30日，李正修)：

- 1、中共總理溫家寶於2008年9月24日在聯合國大會上重申其「捍衛中國的主權和領土完整的決心」，但有關臺灣的各項議題卻隻字未提。這是我國從1993年向聯合國提出申請案以來，中共當局首度避開敏感的臺灣問題。由臺灣方面來看，溫家寶的發言其實正面回應了馬總統所提出的外交休兵，顯示對岸領導人也開始務實地看待臺灣所需的國際空間議題，更讓兩岸的執政者有空間及時間來建立互信。
- 2、美國首度經由駐聯合國代表團發表聲明，支援臺灣參與聯合國專門機構外，專責歐盟外交及安全事務的索拉納(Javier Solana)，也代表歐盟表達支援臺灣參與聯合國專門機構的活動。美國官員葛林斯潘(Alan Greenspan)表示，倘若北京在2009年的世界衛生組織大會中，無法讓馬總統取得相當的善意回應，則必然會在國內面臨來自反對黨的強大壓力。

(五)「當前國際形勢與兩岸國際空間」研討會(2009年3月23日)：

- 1、兩岸國際參與「名稱」與「會籍」談判(嚴震生)：
 - (1)馬英九政府上臺後，兩岸似乎已對「外交休兵」有了默契，雙方透過海協會和海基會管道所進行的協商談判亦已恢復。在此氣氛甚佳的情況下，臺北和北京的領導人應把握此黃金時機，對兩岸若是預備展開國際參與名稱和會籍談判，作出明快的決定。

(2) 雖然談判會涉及敏感的主權問題，並非兩會目前優先順序中會考慮協商的議題，但是此時不展開談判，臺灣的國際參與將難有較為可靠的依循方向。建議應先委託雙方相關領域的學者能夠提出想法，並透過兩岸的學術會議進行交流和討論，讓這些想法成為具體可行的建議。之後，雙方還得透過媒體的宣傳，對彼此社會進行說明，方能在適當的時機進行兩會的談判。

2、兩岸共同參與亞太區域組織之期待(李瓊莉):

(1) 2008年APEC會議，北京方面同意我方由卸任副元首以「領袖代表」身分出席非正式領袖峰會，在會議進行中亦未阻撓我方之參與計劃，透露出凡「一中原則」及「九二共識」不被挑戰的前提下，中共對臺國際空間將予適度開放的彈性及可能性是存在的。

(2) 當前北京方面定位兩岸國際空間談判為政治性議題，因此談判的步調受三大因素影響，一是互信的累積程度，目前仍在起步階段；二是大陸民意接受程度，過去北京一直是毫無讓步空間，若突然轉變，大陸民意難接受；三是北京政府各部會的配合程度，目前中國大陸負責臺灣事務的國務院臺灣事務辦公室(下稱國臺辦)以與外交體系有所協調，但軍方仍未調整兩岸政策。加上考量臺灣內部政治現狀，北京方面認為兩岸國際空間談判的步調不宜過快，必須符合中共談判原則，一切以時、地、條件為轉移。

3、涉臺國際環境的變遷與趨勢(孫恪勤):

(1) 從政治和戰略角度看，儘管美、日有部分勢

力擔憂兩岸關係走得太近、太快，但在現階段，包括美、日在內的各國主流意見支持兩岸發展關係。

(2) 隨著兩岸關係的緩和，而各國也正全力應對國際金融危機、氣候、環保等重大國際事件，對臺灣問題關注度明顯下降，這其實也是對臺海局勢穩定的一種肯定。

(3) 兩岸在互動過程主導權加大，國際因素弱化。主要原因有三點：一是兩岸均認為改善關係符合各自利益，也獲得兩岸民眾普遍支持，已有良好的開端及一些互動規則，外力很難干擾；二是兩岸關係改善可以穩定東亞局勢，促進各國利益，許多國家樂觀其成；三是在金融危機中，大陸國際地位進一步提升，美、日等外部力量即使想介入兩岸事務，也不能不有所顧忌。

(4) 由於兩岸在主權等問題上的結構性矛盾，國際社會對一些涉臺問題仍然非常敏感。其中臺灣參與國際組織問題，國際社會普遍不支援臺灣加入主權國家組成的國際組織，這一立場與國臺辦「臺灣問題與中國的統一」、「一個中國原則與臺灣問題」兩份白皮書相關規定是一致的。但美、日等個別國家又支持我參與 WHA，使其成為涉臺國際場合最敏感的問題。大陸的立場是明確的，胡錦濤總書記在 12 月 31 日講話中表示：對於臺灣參與國際組織活動問題，在不造成「兩個中國」、「一中一臺」的前提下，可以通過兩岸務實協商作出合情合理安排。

(六) 「兩岸安全與臺灣對外關係」-兩岸一甲子研討會

(李際均，2009年11月14日)：

- 1、臺灣對外關係的進展要因在於兩岸關係和平發展局面的形成，由於國民黨與馬總統承認「九二共識」，兩岸政治關係得到極大的緩和，兩岸出現和平發展的新局面。2008年5月以來，臺灣的對外關係有較大的進展，主要體現在以下三方面：(1)2008年11月連戰代表臺灣參加在智利首都利馬舉行的亞太經濟合作組織領導人非正式會議，並與中共中央總書記胡錦濤會面。連戰是APEC自1993年舉行領導人非正式會議以來，臺灣方面參加人員層級最高者，而「胡連會」也是馬總統上任後兩岸在國際舞臺上最高層級的首次互動。(2)衛生署長葉金川應世界衛生組織總幹事陳馮富珍的邀請，於2009年5月18日率代表團以「中華臺北」的名義、以觀察員的身分，參加在瑞士日內瓦召開的2009年度世界衛生大會，是臺灣38年來第一次參加世界衛生大會。(3)2009年初臺灣以「中華臺北」的名義，成為總部設在瑞士日內瓦「國際貿易資訊暨合作機構」的會員，並參加活動，是與國際重新接軌的第一步，該機構是一個協助發展中國家加入世界貿易組織的政府間專門機構。
- 2、會中我前駐新加坡代表邱進益率先提出兩岸何不「主權共享」，臺灣申請成為聯合國觀察員，不涉及主權，亦不違背「胡六點」精神；²¹另有

²¹ 中共中央總書記胡錦濤在2008年12月30日發表對臺六點講話：一、「恪守一個中國，增進政治互信」；二、「推進經濟合作，促進共同繁榮」；三、「弘揚中華文化，加強精神紐帶」；四、「加強人員往來，擴大各界交流」；五、「維護國家主權，協商涉外事務」；六、「結束敵對狀態，達成和平協議」。其中第五點，胡錦濤表示兩岸在涉外事務中，避免不必要的內耗，有利於增進中華民族整體利益；對於臺灣參與國際組織活動問題，在不造成「兩個中國，一中一臺」的前提下，可以透過兩岸協商做出合情合理安排。但也同時強調，解決臺灣問題，實現國家完全統一是中國內部事務，不受任何

學者稱，以色列、巴勒斯坦互不承認，談判時卻平等對待，尤其巴勒斯坦為聯合國觀察員。中國孫子兵法研究會研究員潘振強（解放軍退役少將）回應稱，在兩岸未統一之前，處理臺灣國際空間的問題，屬於特殊安排，「主權共享」應在兩岸之間討論，不能拿到國際社會上談，協商時還需確信是朝一個中國的方向走，而非求分裂現況的固定化。中國國際問題研究所所長馬振崗（中共前駐英大使）認為，外交比軍事更能體現一國的主權，就上述問題不易退讓，也不可能用整套方案解決，只能「一個問題，用一個具體方式解決」，最終仍要回到「一個中國」的原則上談。曾任中國常駐聯合國日內瓦辦事處特命全權大使吳建民，任內對臺灣三次申請加入世界衛生組織失敗印象深刻，其表示臺灣叩關成敗說明三點經驗：「對抗（挑戰一中）沒有出路、對話才能合理解決、解決渠道經事務性協商達成。」更表示何謂「尊重現實」，「現實」就是國際社會普遍接受一中原則，中國從國際舞臺邊緣走向中心，這就是「現實」。²²

三、媒體報導

（一）參與 WHA，馬總統：重新檢討參與國際組織順序（聯合晚報，2009年4月30日）：

- 1、我於2009年4月29日獲邀以觀察員身分參與世界衛生大會（WHA），馬總統表示這是活路外交重要成果，國際參與將務實著眼國際組織功能，解決臺灣人民切身問題，政府將重新檢討

外國勢力干涉。

²² 中時電子報，98年11月14日。

將來參與國際組織活動的順序與策略，如衛生、人道援助、貿易、投資、交通、金融、環保、人權及氣候變遷等議題，已成為世界關心的普世價值。在爭取國際參與的過程，會以務實而彈性的態度循序漸進，不宜躁進及有務實以外的目標。所有參加 WHA 的國家與團體，不論會員或觀察員都是一年一次邀請，所有觀察員的權利與義務都一樣，我們以中華臺北的名稱參加，沒有矮化國格。

- 2、夏立言列席立法院外交及國防委員會時表示，從奧委會到亞太經濟合作會議、漁業組織等我國參與的 17 個國際組織，都是以中華臺北為名參與，未來是否繼續使用這個名稱，要視每個國際組織情況，以及我國在國際社會所能得到的支持程度決定。本次 H1N1 新型流感通報時程，已證明我國直接與世界衛生大會取得資訊，完全不經第三國轉達，我國也在臺北設置通報點，絕對與其他國家同等待遇。

(二)大陸學者：臺灣資格不符今年難入世界衛生大會（中國時報，2009 年 3 月 25 日）：

- 1、針對臺灣參加世界衛生大會問題，廈門大學臺灣研究院教授、海協會理事陳孔立於 24 日受訪時表示，此前傳出兩岸已達成一致意見，臺灣將以「中華臺北」(Chinese Taipei) 名義參加，但「中華臺北」既非國際組織，也不是主權國家，與世衛組織規章資格規定不符。因此，即使兩岸達成一致意見，讓臺灣以「中華臺北」名義成為觀察員，仍將涉及世衛組織的修法問題。但臺灣與會的困難不在「名義」，而在「資格」。

- 2、除國際組織外，世界衛生大會現有三個觀察員——巴勒斯坦、梵蒂岡及馬耳它騎士團，前兩者是主權國家，後者是特殊國家，這3個國家都因無力承擔世衛組織會員義務（繳納會費），而只能成為「觀察員」。

（三）比照 WHA 我返國際刑警組織可望突破（聯合報，2009年5月7日）：

- 1、臺灣可望比照以「觀察員」參加世衛大會的模式，重新參與國際刑警組織，4月中旬，外交部國際組織司官員已密訪刑事局，就臺灣重新參與國際刑警組織努力方向交換意見。
- 2、國際刑警組織於1984年年會決議「排我納共」，臺灣在國際刑警組織的地位及權益就被中共取代，目前國際刑警組織共有187個會員國。國際刑警組織設有國際刑警無線電臺，負責通報犯罪情資，會員國可以分享總部資料庫檔案資源，包括恐怖分子名單、軍火及人蛇走私等資訊。
- 3、2009年4月26日「江陳會」簽訂協議，當天晚上海基會董事長江丙坤與中共國臺辦主任王毅見面，特別提到臺灣人民希望參與國際組織的心聲，希望中共不要打壓，王毅表示理解。第一步可能是以「觀察員」身分參與國際刑警組織，但不會碰觸「會員國」的敏感政治議題。

（四）葉：美日支持臺參加世衛活動（聯合晚報，2009年5月21日）：

- 1、衛生署長葉金川說，此次參加世界衛生大會，與美、日、加與歐盟、中國大陸等國都有雙邊會談，有很多實質的衛生合作，而美、日、歐盟均表示未來臺灣參加世衛活動沒有問題，將

全力支持。

- 2、馬英九總統表示，我們參加世界衛生大會，不是來搞政治，是希望相互合作，不是只為外交突破，而是希望能有建設性的參與，世界各國都知道我們是一個國家，名稱不必太在意。

(五)楊進添-推動參與 IMF 等國際組織 (經濟日報，2009 年 9 月 16 日)：

- 1、馬英九總統競選時公布的外交政策白皮書中，表示執政後他將首要鎖定加入世界銀行、國際貨幣基金 (IMF) 及世界衛生組織 (WHO) 等三大國際組織，並希望達到「東協 10+3+1(臺灣)」的目標。
- 2、政府將鎖定功能性與低政治敏感由政府間國際組織，特別是功能性強的國際民航組織與世界氣象組織，對此外交部部長楊進添表示，不排除參與這些國際組織，將結合經濟部與外貿協會的力量，大力推動經貿外交，因為我國現在最重要問題就是發展經濟。

(六)兩岸/歐巴馬將藉訪華，鼓勵臺海維持交流 (中央日報網路報，2009 年 11 月 8 日)：

- 1、美國總統歐巴馬將於 2009 年 11 月 15 日至 18 日訪問中國大陸，美國白宮國家安全會議亞洲事務主任貝德 (Jeff Bader) 6 日表示，美國政策的指導方針為「三個公報」以及「臺灣關係法」。在「三個公報」原則下，美國承認北京當局為中國唯一政府；而根據「臺灣關係法」，美國國會要求美國政府提供臺灣防禦性武器。這個架構是不可更改的，不會碰觸這一個已經「經過驗證」的基本架構。
- 2、儘管貝德對馬英九總統去年當選以來，兩岸緊

張關係趨於緩和表達歡迎之意；但是他表示，這並非改變美國政策的理由，臺海仍是美中關係最具爆炸性的潛在爭議點，所以奧巴馬的中國之行「會尋找機會鼓勵兩岸關係繼續開展」。

(七)兩岸政治對話，就等條件成熟(中時電子報，2009年11月10日)：

- 1、國民黨智庫、亞太和平研究基金會董事長趙春山日前拋出兩岸啟動政治性對話前的三項「準備」工作：(1)ECFA、MOU 完成簽署；(2)國內達成共識；(3)國際社會接受。
- 2、「準備」是指兩岸官方第一軌協商所需要的準備，而扮演二軌角色的雙方智庫，早已針對相關議題在進行研究。一軌做的是先經後政、先易後難，但二軌是針對政治及較難的問題，雙方要有共同研究後，才能交給一軌去對話。

(八)臺星 FTA 有望重新接軌，ECFA 洽簽後將順勢談判，有助臺灣因應「東協加一」衝擊(經濟日報，2009年11月10日)：

- 1、2009年亞太經濟合作會議(APEC)年會11月9日在新加坡登場，經濟部長施顏祥與交通部長毛治國飛抵新加坡，出席11日APEC雙部長會議，經濟部國貿局長黃志鵬、外交部國際組織司長章文樑，與首度擔綱企業代表的國泰金董事長蔡宏圖，亦各自出席「總結資深官員會議」與「企業諮詢委員會議」。
- 2、官員表示，兩岸簽署經濟合作架構協議(ECFA)後，臺、星一度中斷的自由貿易區談判(FTA)，可望重新接軌，一旦談成，有助臺灣因應「東協加一」衝擊。不過，我駐星代表史亞平不願多談，僅表示「努力推動中」。

陸、歷年兩岸政策

在探討我國近年參與國際組織之策略及作為時，應先瞭解我國過去的兩岸政策，方能分析相關決策環境。過去兩蔣總統時期之外交政策屬零合遊戲，「中華民國」與「中華人民共和國」在國際社會上是互為排斥的，但在我退出聯合國之後，又有「經貿外交」之彈性空間；李登輝總統時期仍主張「一個中國」，但強調「分裂分治」的事實，「中華民國」與「中華人民共和國」是兩個對等的政治實體；²³而陳水扁總統時期因受中國大陸的強力打壓，兩岸在外交戰場上全面烽火；目前馬政府的「外交休兵」則希望兩岸停止互挖邦交國，並能在國際組織中互相合作、容忍，讓彼此共存。²⁴故就我兩岸政策或外交政策而言，一般可區分為兩蔣總統時期的「漢賊不兩立外交政策」、李登輝總統時期的「務實外交政策」、陳水扁總統時期的所謂「烽火外交政策」（攻擊性或衝撞式的外交政策）及目前馬英九總統時期的「活絡外交政策」或「外交休兵政策」。

一、兩蔣總統時期(1949-1988)

(一)蔣中正總統時期(1949-1975)：

1949年10月1日，中國內戰中獲勝的中國共產黨，在北京宣布中華人民共和國正式成立，而落敗的中國國民黨政府則將中華民國政府搬遷至臺灣，其後兩岸之間就展開了所謂中國代表權的零和競賽。即使在中國大陸已經由中國共產黨完全控制的政治現實下，蔣中正總統仍然堅持中華民國政府是代表全中國的唯一合法政府，因此在國際社會採取所謂「漢賊不兩立」的零和外交

²³ 洪丁福，1996年：151；高朗85年：頁22-31。

²⁴ 外交部夏政務次長立言報告，2008年，外交部/最新消息。

作為，一方面不允許與我有邦交的國家與對岸建立外交關係，另一方面則是堅持不與對岸共存於同一國際組織之中。當時「中華民國」與「中華人民共和國」在國際社會上是互為排斥的，互相不參與對方已加入之國際組織，外交政策屬零合遊戲；且在面對美、蘇兩大陣營的零和對抗中，採取反共策略，以增取美國的援助。

在 1971 年之前，由於美國歷屆政府的支持，我國始終能在聯合國擁有席次，並且能在安理會當中，擁有代表中國的常任理事國地位，且能在各個國際組織中保有會籍。但在 1971 年 10 月 25 日，聯合國大會通過「2758 號決議案」，承認中華人民共和國是中國唯一的合法代表，並恢復其在聯合國的會籍及權利，同時驅逐我在聯合國及相關組織的會籍與權利。其後，中國大陸建交國升為 118 國，我邦交國劇降為 21 國，同時我亦喪失世界銀行、國際貨幣基金組織等政府間國際組織的會籍，亦逐漸被排除在包括聯合國周邊組織在內的重要國際組織之外。

蔣中正總統時期以「漢賊不兩立」的主張，作為外交政策的主軸，確有其原因。當時背景係處於冷戰高峰期，為確保與美國關係的穩定、確保聯合國席位及爭取與新興國家建立邦交，當時政府在「反攻大陸」的冀望下，在外交上爭取正統地位。惟當冷戰時期的美國改變圍堵策略，改採「聯中制蘇」的情況下，而接受中華人民共和國加入聯合國後，我方秉持「漢賊不兩立」的原則，即宣布退出聯合國，從此開始我國外交孤立的時期。²⁵

²⁵ 徐郁芬、楊昊，2004 年：頁 75。

(二) 蔣經國總統時期 (1978-1988) :

1972年蔣中正當選第五屆總統，蔣經國當時為行政院院長。1975年4月5日蔣中正總統在第五任總統任內去世，嚴家淦副總統升任總統，蔣經國就任國民黨主席。1978年3月21日蔣經國當選第六屆總統。1978年12月美國突然宣布承認中共並與我斷交，我國外交處境又遭受另一重擊，在90年代以前，僅剩亞洲開發銀行。²⁶自1980年代起，蔣經國總統開始採取較為彈性的方式，與非邦交國發展以經貿為主的實質關係；此一時期，政府迫於現實面考量，必須採取務實的作法發展與非邦交國的實質關係，但在基本立場上仍堅持其代表整個中國的法統地位，雖已無法為國際社會所普遍接受。

自1950年代以來，由於堅持「一個中國」及「中華民國代表中國」的原則，造成1970年代之後臺灣在國際社會所面臨的政治孤立。其後，蔣經國總統在面臨重大外交巨變以及國內要求民主的雙重壓力下，²⁷開始針對國內、外政策，進行必要的微幅調整，改變以往傳統外交模式，而所謂「彈性外交」的提出，即是此一時代背景下的產物。所以蔣經國時期，係以「實質外交」為核心的外交政策，以突破外交孤立局面；當時全力發展經濟，推動與其他國家的實質關係，不計名份，駐外代表處的名稱，也相當具有彈性；且採行與對岸民間與商務方面的交流，並進一步開展與無邦交國家的來往，當時政府業已注意到民間

²⁶ 亞洲開發銀行於1966年創立時，我國以「中華民國」(Republic of China)國名加入該行，成為創始會員國。

²⁷ 1979年12月10日發生高雄美麗島事件，1987年7月15日戒嚴令解除，1988年1月1日報禁解除。

組織的重要性，不過大體上，仍延續蔣中正時期的「漢賊不兩立」原則，並無重大突破。²⁸

二、李登輝總統時期(1988-2000)

1988年1月13日蔣經國總統病逝後，李副總統登輝繼任國家元首，當時國內正值經濟蓬勃發展、國民所得增加及民主意識萌芽的時代，人民對內爭取人權尊嚴及政治參與，對外則尋求國權尊嚴及國際參與。惟同年2月，我友邦烏拉圭宣布與中國大陸建交，我邦交國頓時降為22國，更激起民意強烈外交突破的企圖心，更造成李總統自就職以來，「務實外交」係所推展的主要外交政策。當時為因應後冷戰時期，國際一超多強及全球化的現象，國內則於中共的孤立與矮化之下，造成我國長期的外交困境，然由於國內經貿持續發展，政治已然民主化，政府面對求新求變的民意要求下，外交等決策部門即謀求妥甚改善兩岸關係，所以「務實外交」是正常或官式外交不能順利運作時，在因應對外關係及國際事務上，所採取的一種權宜措施。

「務實外交」的基本內涵則試圖逐脫擺脫「一個中國」的框架與限制，放棄與中華人民共和國政府在國際間進行「中國代表權」的爭奪戰。1988年4月，李登輝總統即派遣中央銀行總裁張繼正赴馬尼拉參加亞洲開發銀行(ADB)年會，結束兩年來因亞洲開發銀行擅自更改中華民國會籍名稱，而採取的缺席抗議。在不堅持國名及稱呼的情況下，李總統更於1989年3月間，成功訪問無外交關係的新加坡，開創務實外交的出訪先例。1989年5月1日，李總統甚至派遣財政部長郭婉容，領隊至北京參與亞洲開發銀行年會。此些作法皆彰顯我正逐漸擺脫

²⁸ 徐郁芬、楊昊，2004年：頁75。

長久以來在「一個中國」原則下的名稱之爭。同月李總統在接受日本「讀賣新聞」訪問時表示：「目前中華民國在國際上受到中共刻意的孤立、打壓及醜化，自應以更積極、更務實的態度面對挑戰、開創新機及突破僵局。……並積極參與國際組織及活動，克盡國際責任、分擔國際義務，以在國際上開拓更寬的發展空間」。²⁹

1990年1月，我以「臺澎金馬關稅領域」名義，申請加入關稅與貿易總協定(GATT)。1990年3月在中國國民黨第十三屆第二全會上，黨主席李登輝公開宣示：「對於當前我們一時無法在大陸有效行使治權的現況，我們應該有勇氣面對。」此為我元首首度公開承認未能有效統治全中國，自此我開始以現狀尋求重返國際社會。³⁰1991年我更以「中華臺北」(Chinese Taipei)的名義，與中國大陸、香港同時加入亞太經濟合作(APEC)。1991年3月外交部部長錢復在總統府國父紀念月會指出：「務實外交是以認真、負責任的態度，來維護現有的外交與實質的對外關係，以爭取對國際社會活動及國際組織的參與。其目的與方向則是深植國力、廣結善緣。使中共不得不與我在中國的統一上，做和平的競爭。」1991年5月我國宣布終止動員戡亂時期，第一屆立法委員、監察委員、國大代表全部退職，開始接受兩岸並存的兩個政治實體，並各自管轄不同領域及各擁對外關係，此為我國積極爭取平行參與聯合國提供法理基礎，我亦開始推動參與各項國際組織。³¹1992年兩岸的香港會談，達成「九二共識」

²⁹ 張慧英，1996年：頁16。

³⁰ 張慧英，2000年：頁151。

³¹ 胡志強，2008年。

的口頭默契，³²促成 1993 年海基會與海協會在新加坡的辜汪會談，當時我參與國際組織係以經貿性質為主。1993 年 5 月，李總統在國民大會的演說中，提出了重返聯合國的主張；自此參與聯合國的議題，再度成為臺灣外交活動當中，相當重要的工作目標。同年 6 月李總統即下達推動參與聯合國之動員令，並委請中美洲七友邦向第四十八屆聯合國大會提案，要求比照分裂國家模式接受我成為會員，並成立「中華民國各界支援參與聯合國行動委員會」，於每年 9 月組團赴聯合國總部表達希望回到聯合國之心聲。³³

1999 年 7 月李總統提出臺海兩岸是「特殊的國與國關係」，試圖擺脫「一個中國」的框架。李總統執政時期，我以「中華民國在臺灣」來凸顯兩岸分立、分治的事實，以「務實外交」來推動參與國際組織，並要求與對岸對等、互惠的交流。當時以臺灣的經貿實力作後盾，在「務實外交」的指導原則下，不論爭取邦交國、提升與非邦交國的實質關係及推動參與國際組織與活動，使得臺灣長久封閉的國際生存空間，獲得顯著的改善。中國大陸面對我當時在國際外交上所採取的務實策略，亦展開外交攻勢加以反擊，如：1990 年 7 月挖走我在中東地區的最重要邦交國沙烏地阿拉伯；1992 年更與南韓建交，使我在亞洲的邦交關係全面斷絕；1998 年我更失去南非此一重要的非洲盟邦；1990 年代中國大陸並與新加坡、印尼及以色列等國建立外交關係。

³² 九二共識是用於概括臺灣海峽兩岸在 1992 年香港會談中，就「一個中國」問題及其內涵進行討論所形成之見解及體認。其核心內容與精神是「一個中國，各自表述」與「交流、對話、擱置爭議」。簡單來說，雙方對於一個中國認知為：中國大陸方面，一個中華人民共和國；臺灣方面，一個中華民國；但都互相承認對方為政治實體，並願意擱置主權爭議，以進行交流（參據維基百科網站）。

³³ 張慧英，1996 年：頁 59。

李前總統對內強調臺灣的統治權在臺澎金馬地區之事實，從而改變了早期「漢賊不兩立」之原則。在對外關係強調「務實外交」，並轉而採行「雙重承認」，不論是正式或非正式場合，皆嘗試藉由各種管道來提升臺灣在國際上的能見度，以讓國際瞭解兩岸有截然不同的兩個事實主權，同時積極與無邦交國家交往，而參與國際組織正是該時期外交政策的重點工作方向之一。整體而言，務實外交的特性是：1. 在法理方面：暫時擱置正統問題；2. 在事實方面：面對臺海兩岸 40 多年來各自在其轄區的「有效統治」事實；3. 在兩岸層次上：強調雙方分別擁有事實主權，在全中國層次則強調人民主權與理念主權；4. 在國際上：強調中華民國在國際社會中之國家地位，而將中國界定在地理、歷史、文化與民族面向，以及國際法中原始國家地位；5. 對中國大陸的立場：凸顯中華民國在臺澎金馬之完整國際法人地位，以及中共主張其為代表全中國之國際法人的不合理；6. 對臺灣而言：促請世界各國及國際組織對於中華民國基於有效控制臺澎金馬的政治現實，給予臺北事實承認，進而法律承認；7. 在實際互動上：與中共進行相容之非零合賽局。³⁴

三、陳水扁總統時期（2000-2008）

2000 年 5 月陳水扁當選總統，民主進步黨首度取得政權，在其就職演說當中，針對美中臺關係與統獨問題，宣示將遵循「四不一沒有」的方針政策。³⁵當時陳總統政府除延續李總統時期的「務實外交」外，並曾提出「全民外交」、「民主外交」及「人

³⁴ 包宗和，1993 年：頁 480。

³⁵ 「四不一沒有」即為：不宣布獨立、不更改國號、不推動兩國論入憲、不推動改變現狀的統獨公投、沒有廢除國統領與國統會的問題。

權外交」等外交口號。³⁶2002年陳總統兼任民進黨主席後，其大陸政策強調要落實「臺灣前途決議文」，³⁷並引申出兩岸是「一邊一國」，已預示兩岸關係的惡化，後來更有公投、制憲等主張。陳總統主政時期，仍推動重返國際社會，如申請以臺灣為主體加入聯合國、世界衛生大會與世界貿易組織等。³⁸當時中國大陸對臺灣參與國際組織採取「三光策略」，即「把臺灣邦交國挖光、國際生路堵光、國際談判籌碼擠光」，主要對岸認為臺灣當時參與國際組織的戰略目的，在於凸顯兩岸「分裂分治」的事實，意圖從「實質臺獨」走向「法理臺獨」的道路，並因此制定「反分裂法」，其第8條明訂：「臺獨」分裂勢力以任何名義、任何方式造成臺灣從中國分裂出去的事實，或者發生將會導致臺灣從中國分裂出去的重大事變，或者和平統一的可能性完全喪失，得採取非和平方式及其他必要措施，捍衛國家主權和領土完整。

參據我國九十年外交年鑑，陳總統執政時期仍積極爭取參與國際組織，對於我尚未加入的國際組織，也積極爭取加入或與之加強實質聯繫，並爭取參與其活動的機會，在實際作法上，係以參與聯合

³⁶ 「全民外交」目的在將民間社會的資源與網絡，納入臺灣的外交工作當中，如積極推動所謂「非政府組織外交」，結合並協助國內的非政府組織參與國際交流與合作，建立更多的國際網絡與友誼。並強調以「民主」及「人權」作為國際合作與對外援助的基本信念，目標則是在協助改善其它國家的人權條件，並協助推動民主制度在各地的發展與落實，如在對外援助工作上，積極協助友邦國家改善貧窮及醫療狀況等工作。

³⁷ 臺灣前途決議文是民主進步黨於1999年5月8日召開的第八屆第二次全國黨員代表大會中所通過的，係該黨黨綱重大里程碑，亦是該黨處理兩岸問題最高原則。臺灣前途決議文宣稱，臺灣事實上已成為一個主權獨立的民主國家，其主權領域僅及於臺澎金馬與其附屬島嶼，以及符合國際法規定之領海與鄰接水域。臺灣固然依目前憲法稱為中華民國，但與中華人民共和國互不隸屬，既是歷史事實，也是現實狀態；並主張「任何有關獨立現狀的更動」，都必須經由臺灣全體住民以公民投票方式決定（參據維基百科網站）。

³⁸ 1999年5月9日民主進步黨第八屆第二次全國黨員代表大會通過「臺灣前途決議文」，其中第一點強調：臺灣是一主權獨立國家，任何有關獨立現狀的更動，必須經由臺灣全體住民以公民投票的方式決定。第三點則主張：臺灣應廣泛參與國際社會，並以尋求國際承認、加入聯合國及其他國際組織為奮鬥努力的目標。顯然民主進步黨亦主張應積極爭取參與國際組織。

國、世界衛生組織、世界貿易組織、亞太經濟合作會議等為主要工作面向。但由於美國持續對華採取「一個中國」政策，對於「臺灣不獨、中國不武、兩岸人民和平協商對話，解決爭端」的立場沒有改變。在民進黨執政時期，由於中國大陸的崛起、美國亞太反恐的需求，³⁹加上民進黨的積極外交政策與國際組織的參與，北京則採取「經美制臺」的策略，透過美國來施壓臺灣。例如 2004 年的「防禦性公投」、2006 年的「終統論」、2007 年「公投以臺灣名義加入聯合國活動」等；又 2003 年起，北京對美提出「美中共管臺海」的倡議，美方未明顯拒絕，但影響臺灣參與聯合國、世界衛生大會成為觀察員的活動。2008 年時，陳總統似為選舉策略的運用，曾以「Taiwan」名義申請加入聯合國，惟參與各項政府間國際組織，均受到中國大陸的強力打壓，而未能成功。

另中華民國九十六年外交年鑑亦稱：在全球化潮流下，全球治理(Global Governance)成為國際間共同處理各項議題的理念，特別是透過國際組織來體現，主要積極爭取參與的國際組織，除聯合國、世界衛生組織外，並爭取參與聯合國以外之功能性國際組織；而參與非政府間國際組織部分，其主要工作則為：協助國內 NGO 與國際接軌、協助國內 NGO 建構參與國際事務能力、推動國際人道援助及國際間民主交流及協助世界自由民主聯盟中華民國總會、亞洲太平洋自由民主聯盟秘書處、中華民國國際經濟合作協會等推動國民外交。顯見陳水扁政府時期，仍積極爭取參與的國際組織，惟陳水扁政府在各個領域推行「去中國化」，兩岸關係日漸緊張，

³⁹ 1978—2008 年，大陸 GDP 從 3,624 億元人民幣增長到 300,670 億元人民幣，成為世界第三大經濟國。

政治互信蕩然無存，中國大陸唯恐民進黨政府走向臺獨之路，或是採漸進式臺獨的策略，更是極力打壓我參與各項國際組織；但陳總統仍採攻擊性或衝撞式的外交政策，不斷企圖突破封鎖而出訪友邦，甚至更以臺灣之名申請加入聯合國，參與國際組織的訴求重點，已逐漸轉為凸顯臺灣「國家」的定位，引發中國大陸反彈及國際社會的疑慮，因此遭批評為「烽火外交政策」（不擇手段、不計後果地四處出擊），反而被國際間視為「麻煩製造者」，與我關係一向良好的美國，對臺灣也不再信任，其最主要的原因就是民進黨政府以民粹手段操弄對外關係，以意識型態決定外交政策。⁴⁰至此，中國大陸仍然堅持所謂的「一個中國原則」，主張臺灣是中國的一部分，而中華人民共和國是代表中國的唯一合法政府，並且不准其它國家或國際組織，與臺灣進行任何形式的「官方往來」。⁴¹

四、馬英九總統時期（2008 迄今）

馬英九競選總統期間，在外交政策白皮書中指出，中共打壓臺灣外交幾十年沒有改變，這是「舊」困境，但過去在民進黨執政下，卻為臺灣製造「新」困境，使得臺灣在國際的朋友及獲得的同情都越來越少，而遭受邊緣化，原因是民進黨不尊重外交專業，只以意識型態決定外交政策，以民粹作風操弄對外關係；又因外交政策完全為內政或選舉服務，影響臺灣的國際信用，又執意追求「法理臺獨」，結果不但沒有改善臺灣的國際地位，反而從「民主模範」與「經濟奇蹟」，倒退成「麻煩製造者」。當時馬蕭競選團隊以「九二共識」為基礎，在互不

⁴⁰ 丁永康，2008年：頁164。

⁴¹ 2001年政黨輪替時，與臺灣有邦交的國家有29個。2008年第二次政黨輪替時，僅餘23個國家。

否認的情況下，與對岸協商並尋求彼此的平衡點，將來在雙邊關係或國際組織的參與，兩岸都不必衝撞，互相消耗資源。而在拓展對外雙邊關係方面，首應以互惠互助，加強與邦交國關係，提供適切援助，以建立互惠互助的關係。在「活路模式」的範圍內，只要不損及中華民國利益，也不反對邦交國發展與其他國家或地區間的關係。其次，重建臺美互信，鞏固雙邊關係，首先將修補雙方互信，促請美方繼續落實「臺灣關係法」及「六項保證」。⁴²馬總統於2008年5月20日的就職演說中指出，我們要让臺灣成為國際社會中受人敬重的成員，將以「尊嚴、自主、務實、靈活」作為處理對外關係與爭取國際空間的指導原則，盼望海峽兩岸能抓住當前難得的歷史機遇，共同開啟和平共榮的歷史新頁；將以最符合臺灣主流民意的「不統、不獨、不武」的理念，在中華民國憲法架構下，維持臺灣海峽的現狀；今後將繼續在「九二共識」的基礎上，儘早恢復協商，並秉持4月12日在博鰲論壇中提出的「正視現實，開創未來；擱置爭議，追求雙贏」，尋求共同利益的平衡點；未來也將與大陸就臺灣國際空間與兩岸和平協議進行協商。

馬總統另於2008年8月4日訪視外交部並闡述「活路外交」的理念與策略略以：過去8年，中華民國的外交採取的是「烽火外交」與「金援外交」，從實際效果來看，這些政策實施的結果，無論是雙邊或多邊關係，對臺灣到底有多大利益值得商榷；中央政府總預算有關外交部分，在82年占總預算

⁴²「六項保證」是雷根政府在1982年與中共發表「八一七」公報時對我提出的承諾，分別是：不修改臺灣關係法、不設定截止對臺軍售日期、在對臺軍售之前不與北京磋商、不做兩岸的調人、不強迫臺灣與大陸談判、不改變美國對臺灣地位的立場。

1.11%，97年為1.82%，增加率為64%，可是邦交國數量卻減少6個國家；「活路外交」與過去所推動的「務實外交」，在精神上是前後一貫的，都是以務實主義為原則，外交不應該是一個「零和遊戲」；「活路外交」基本的構想是臺灣是不是在國際社會上每一個場域，都要與中國大陸對立與衝突。目前馬政府「活路外交」有幾個特點：1. 與我邦交國維持現狀；2. 為臺灣經濟永續發展服務；3. 以「九二共識」及「一中各表」為基礎；4. 我國國際活動空間問題必須與中國大陸協商。

「活路外交」執行至今，根據我外交部近來的觀察，外交戰場已不見昔日肅殺氣氛，⁴³2008年11月前副總統連戰順利代表馬總統參加亞太經濟合作會議（APEC）領袖會議，此為我加入APEC以來，出席層級最高的領袖代表。2009年4月28日世界衛生組織陳馮富珍幹事長電傳致函我行政院衛生署葉署長金川，邀請我組團以「Chinese Taipei」之名義及觀察員身分出席第62屆世界衛生大會，我團與會期間在參與地位及稱呼上均未遭到矮化，所享權利亦與其他觀察員相同。2009年11月連前副總統亦順利參與APEC領袖會議，11月4日於APEC「新加坡之夜」活動中，更與美國總統歐巴馬握手言談。同月來自江蘇省的70家企業與我74家企業簽訂採購臺灣產品的合約，江蘇省委書記梁保華於11月14日離臺前指出，此行總共在臺採購41.3億美元（約1,335.6億元），採購種類包括工業與農產品等。顯示「活路外交」及「外交休兵」等政策，對我國爭取國際空間確實有正面影響，中國大陸亦相對應的釋出善意，雙方經貿交流更為熱絡。

⁴³ 丁永康，2008年：頁166。

柒、國際組織之類型及參與情形

國際組織是國家間多邊合作的產物，是為滿足國家間政府或民間的跨國合作需求，而產生的各種制度性的安排，也是國際社會政治經濟發展下的產物。國際組織是在工業革命及法國大革命之後，經由歐洲列強的會議制度及國際行政聯盟，於 19 世紀生成、演進而來，然於 20 世紀第二次世界大戰結束後的後半世紀大量興起。⁴⁴ 國際組織在 20 世紀大致分為三個階段，第一階段是在兩次世界大戰之間，以人類第一個具有廣泛職能的「國際聯盟」(League of Nations) 成立為標幟；⁴⁵ 第二階段是第二次世界大戰結束前夕至 20 世紀 80 年代末，此為國際組織發展之黃金時代，由 1909 年的 213 個，增至 1990 年的 26,656 個國際組織；第三階段是冷戰結束迄今，是國際組織處於全球化發展的階段，主要表現於貿易及金融的領域。⁴⁶

國際組織之發展型態與國際現勢息息相關，由於國際間貿易急遽成長、科技及資訊發達以及資金及人口快速流動，使得各國間依存度增加，而在經貿、金融、環保、人權等方面共同面臨之諸多問題，均有賴國際之多邊機制進行協商解決。國際組織一般分為政府間國際組織及非政府間國際組織。依據國際協會聯盟(Union of International Associations, UIA)發

⁴⁴ 國際組織於 19 世紀出現，如萊茵河、易北河等國際河流委員會。19 世紀後半期，科學技術及交通工具進步，使國際交往逐步擴大到社會生活的許多領域，在交通、運輸、通訊、公共衛生、經濟貿易等方面，出現「國際行政聯盟」的組織形式，如國際電信聯盟(1865)、萬國郵政聯盟(1875)等。這種以專門業務及行政性的國際合作為目的的組織，成為現代國際組織的雛型。20 世紀後，出現以政治及國際安全為中心的綜合性的國際組織，如聯合國，也有地區性國際組織，如阿拉伯國家聯盟、非洲國家統一組織等；並成立各種專門業務性的國際合作機構，如聯合國相關專門機構(參考：國家圖書館資料庫：何謂國際組織？)。

⁴⁵ 國際聯盟是第一次世界大戰後組成的國際組織，宗旨是減少武器數量、平息國際糾紛及維持民眾的生活水平。理事會最初有四個常任會員：英國、法國、義大利和日本，之後的德國和蘇聯也一度成為常任會員，以及其他非常任會員。1920 年代，國際聯盟曾成功地解決一些小紛爭，但對於 1930 年代較大的衝突及第二次世界大戰，則顯得力不從心。1946 年 4 月 18 日國際聯盟正式解散，由聯合國繼續其使命(參考：維基百科網站)。

⁴⁶ 饶戈平，94 年：頁 2-3。

行之 2007-2008 年版國際組織年鑑(Yearbook of International Organizations)，目前全球各類國際組織共有 61,345 個，9 成以上均於 20 世紀 50 年代後才發展起來的，其中有 53,815 個政府間國際組織，另有 7,530 個非政府間國際組織，其中主要且積極活動的政府間國際組織約有 970 個。

一、政府間國際組織

政府間國際組織係指透過多邊國際法所建立之國家結合，其組織具有常設組織及自願參與之會員，並具有一廣闊代表諮商式的會議機構，以及常設秘書處，以處理行政、研究及諮詢等功能。

(一)參與現狀：

政府間國際組織為數眾多，且涵蓋各個不同領域，無論是一般性或專門性的國際組織，均有其設立之宗旨及活動範疇。我國於 1981 年時，曾僅餘 9 個以會員身分正式參與的政府間國際組織。目前我國共參與 49 個政府間國際組織，⁴⁷其中以會員加入者計有 27 個，以觀察員、仲會員等地位參與者則有 21 個，多屬功能性國際組織，大致可依組織性質或入籍身分分類。

1、依性質分類：

我國參與之 49 個政府間國際組織，若依性質分類，可分為綜合性(1 個)、經貿(12 個)、農業(7 個)、漁業(7 個)、金融(6 個)、度量衡(3 個)、科技(3 個)、洗錢防制(2 個)、選舉(1

⁴⁷ 目前我國參與的 49 個政府間國際組織中，其中有一些知名度較高之組織，如：亞太經濟合作(APEC)、世界貿易組織(WTO)、經濟合作暨發展組織(OECD)之漁業委員會、鋼鐵委員會及競爭委員會、亞洲開發銀行(ADB)；尚有特殊意義者，如總部設在我國的組織有：亞蔬—世界蔬菜中心(AVRDC)及亞太糧食肥料技術中心(FFTC/ASPAC)；會員數量上最多者則是世界動物衛生組織(OIE)，計有 172 個會員；歷史最悠久的是成立於 1875 年的國際度量衡大會(CGPM)；另有與我日常生活息息相關之國際組織，如：國際棉業諮詢委員會(ICAC)、亞太防制洗錢組織(APG)、國際穀物理事會(IGC)、以及美洲熱帶鮪魚委員會(IATTC)等區域漁業管理組織等。

個)、衛生安全(1個)及其他(6個)等類別，彙列如表一所示。

表一、參與各類性質之政府間國際組織彙整表

性質	實例
綜合性 (1個)	亞太經濟合作(APEC)
經貿 (12個)	世界貿易組織(WTO)，世界貿易組織法律諮詢中心(ACWL)，亞洲生產力組織(APO)，國際棉業諮詢委員會(ICAC)，國際間鑽石原石進出口認證標準機制(Kimberley Process)，世界關務組織(WCO)，世界關務組織下屬之「原產地規則技術委員會」及「關稅估價技術委員會」，經濟合作暨發展組織(OECD)下屬之「競爭委員會」及「鋼鐵委員會」，國際競爭網路(ICN)，國際貿易資訊及合作機構(AITIC)
農業 (7個)	亞非農村發展組織(AARDO)，亞太糧食肥料技術中心(FFTC/ASPAC)，亞蔬-世界蔬菜中心(AVRDC)，亞太農業研究機構聯盟(APPARI)，國際種子檢查協會(ISTA)，國際穀物理事會(IGC)，世界動物衛生組織(OIE)
漁業 (7個)	中西太平洋漁業委員會(WCPFC)，美洲熱帶鮪魚委員會(IATTC)，國際大西洋鮪類資源保育委員會(ICCAT)，北太平洋鮪魚國際科學委員會(ISC)，南方黑鮪保育委員會(CCSBT)，南方黑鮪保育委員會(CCSBT)延伸委員會，經濟合作暨發展組織(OECD)下屬「漁業委員會」
財金 (6個)	亞洲開發銀行(ADB)，東南亞中央銀行總裁聯合會(SEACEN)，中美洲銀行(CABEI)，歐洲復興開發銀行(EBRD)，美洲開發銀行(IDB)，亞洲稅務行政暨研究組織(SGATAR)
度量衡 (3個)	國際度量衡大會(CGPM)，國際法定計量組織(OIML)，亞太法定計量論壇(APLMF)
科技 (3個)	亞洲科技合作協會(ASCA)，國際政府資訊科技理事會(ICA)，國際衛星輔助搜救組織(Cospas-Sarsat)
洗錢防制 (2個)	艾格蒙聯盟防制洗錢組織(EGMONT GROUP)，亞太防制洗錢組織(APG)
選舉(1個)	亞洲選舉官署協會(AAEA)
醫藥衛生	世界衛生大會(WHA)

(1個)	
其他 (6個)	中美洲議會(PARLACEN)，中美洲統合體(SICA)，中美洲暨加勒比海盆地國會議長論壇(FOPREL)，中美洲軍事會議(CFAC)，糧食援助委員會(FAC)，全球生物多樣性資訊機構(GBIF)

資料來源：外交部

2、依入籍身分分類：

我國參與 49 個政府間國際組織中，有以正式會員(Full Member)或觀察員(Observer)、仲會員(Associate Member)及準會員(Corresponding Member)等地位參與，以正式會員身分或其他身分參與者，分別彙列如表二及表三所示。

表二、正式會員身分參與政府間國際組織彙整表

項目	中文名稱	英文名稱	會籍名稱	參與時間
1	世界動物衛生組織	World Organization for Animal Health (法文簡稱 OIE，前稱「國際畜疫會」)	Chinese Taipei	1954/10
2	亞洲生產力組織	Asian Productivity Organization (APO)	Republic of China	1961/05
3	國際種子檢查協會	International Seed Testing Association (ISTA)	Taiwan, Penghu, Kinmen & Matsu	1962
4	國際棉業諮詢委員會	International Cotton Advisory Committee (ICAC)	China (Taiwan)	1963
5	亞洲開發銀行	Asian Development Bank (ADB)	Taipei, China (我國原會籍為 Republic of China，惟 1986 年中共入會後，亞銀更改我會籍名稱，我未接受，仍抗議中。)	1966/08

6	亞非農村發展組織	Afro-Asian Rural Development Organization (AARDO)	Republic of China	1968
7	亞太糧食肥料技術中心	Food and Fertilizer Technology Center for the Asian and Pacific Region (FFTC/ASPAC)	Republic of China	1970/04
8	亞蔬-世界蔬菜中心	AVRDC-The World Vegetable Center (AVRDC)	Republic of China	1971/05
9	亞太經濟合作	Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC)	Chinese Taipei	1991
10	東南亞中央銀行總裁聯合會	South-East Asian Central Banks (SEACEN)	The Central Bank of China, Taipei	1992/01
11	中美洲銀行	Central American Bank for Economic Integration (CABEI)	Republic of China	1992/11
12	國際衛星輔助搜救組織	Cospas-Sarsat	International Telecommunication Development Company, ITDC	1992
13	亞洲科技合作協會	Association for Science Cooperation in Asia (ASCA)	Taiwan	1994
14	亞太法定計量論壇	Asia-Pacific Legal Metrology Forum (APLMF)	Chinese Taipei	1994/11
15	亞洲稅務行政暨研究組織	Study Group on Asian Tax Administration and Research (SGATAR)	Chinese Taipei	1996/02
16	亞太防制洗錢組織	Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG)	Chinese Taipei	1997/02
17	亞洲選舉官署協會	Association of Asian Election Authorities (AAEA)	Taiwan, Republic of China	1998/02
18	艾格蒙聯盟國	Egmont Group of	Taiwan	1998/

	際防制洗錢組織	Financial Intelligence Units of the World (Egmont Group)		07
19	亞太農業研究機構聯盟	Asia-Pacific Association of Agricultural Research Institutions (APAARI)	Taiwan , Penghu, Kinmen & Matsu	1999/04
20	世界貿易組織	World Trade Organization (WTO)	Taiwan , Penghu, Kinmen & Matsu	2002/01
21	世界關務組織下屬之「原產地規則技術委員會」	World Customs Organization (Technical Committee on Rules of Origin)	Taiwan , Penghu, Kinmen & Matsu (別稱 Chinese Taipei)	2002/01
22	世界關務組織下屬之「關稅估價技術委員會」	World Customs Organization (Technical Committee on Customs Valuation)	Taiwan , Penghu, Kinmen & Matsu (別稱 Chinese Taipei)	2002/01
23	北太平洋鮪魚國際科學委員會	The International Scientific Committee for Tuna and Tunalike Species in the North Pacific Ocean (ISC)	Chinese Taipei	2002/01
24	國際競爭網路	International Competition Network (ICN)	Republic of China	2002
25	南方黑鮪保育委員會延伸委員會	Extended Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna	Taiwan	2002
26	世界貿易組織法律諮詢中心	Advisory Centre of WTO Laws (ACWL)	Taiwan , Penghu, Kinmen & Matsu (別稱 Chinese Taipei)	2004/03
27	中西太平洋漁業委員會	Western and Central Pacific Fisheries Commission (WCPFC)	Chinese Taipei	2004/12
28	國際貿易資訊及合作機構	Agency for International Trade Information and Cooperation (AITIC)	Taiwan , Penghu, Kinmen & Matsu (別稱 Chinese Taipei)	2009/05

資料來源：外交部

表三、其他身分參與政府間國際組織彙整表

項目	中文名稱	英文名稱	會籍名稱	參與時間
1	國際大西洋鮪類資源保育委員會	International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas (ICCAT)	Chinese Taipei	1972
2	美洲熱帶鮪魚委員會	Inter-American Tropical Tuna Commission (IATTC)	Chinese Taipei	1973
3	歐洲復興開發銀行	European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)	Taipei China	1991
4	美洲開發銀行	Inter-American Development Bank (IDB)	Taipei China	1991
5	中美洲暨加勒比海盆地國會議長論壇	Foro de Presidentes de Poderes Legislativos de Centroamerica y la Cuenca del Caribe (FOPREL)	Republic of China	1991
6	南方黑鮪保育委員會	Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna (CCSBT)	Taiwan	1994
7	國際穀物理事會	International Grains Council (IGC)	Chinese Taipei	1995
8	糧食援助委員會	International Grains Council Food Aid Committee	Chinese Taipei	1995
9	國際法定計量組織	International Organization of Legal Metrology (OIML)	Chinese Taipei	1997/ 11
10	中美洲議會	Central American Parliament (PARLACEN)	Republic of China	1999

11	中美洲統合體	Sistema de la Integracion Centroamericana (SICA)	Republic of China	2000/ 02
12	全球生物多樣 性資訊機構	Global Biodiversity Information Facility (GBIF)	Taiwan	2001/ 03
13	經濟合作暨發 展組織下屬 「競爭委員 會」	Organization for Economic Cooperation and Development (Competition Committee)	Chinese Taipei	2002/ 01
14	國際度量衡大 會	General Conference of Weights and Measures (法 文簡稱 CGPM)	Chinese Taipei	2002/ 06
15	國際間鑽石原 石進出口認證 標準機制	Kimberley Process (KP)	Chinese Taipei	2003
16	國際政府資訊 科技理事會	International Council for Information Technology in Government Administration (ICA)	Taiwan	2004/ 10
17	中美洲軍事會 議	Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas	Republic of China	2005/ 01
18	經濟合作暨發 展組織下屬 「鋼鐵委員 會」	Organization for Economic Cooperation and Development (Steel Committee)	Chinese Taipei	2005/ 10
19	世界關務組織 修正版京都公 約管理委員會	World Customs Organization (Revised Kyoto Convention Management Committee)	Taiwan , Penghu, Kinmen & Matsu (別稱 Chinese Taipei)	2006/ 03
20	經濟合作暨發 展組織下屬 「漁業委員 會」	Organization for Economic Cooperation and Development (Fisheries Committee)	Chinese Taipei	2006/ 05
21	世界衛生大會	World Health Assembly (WHA)	Chinese Taipei	2009/ 05

資料來源：外交部

二、非政府間國際組織

1950 年聯合國經濟及社會理事會(Economic and Social Council)288 號 B 決議文指出：「任何非經政府之商議而建立之國際組織，皆應稱為非政府間國際組織。」⁴⁸非政府間國際組織首度以法律形式被提出。聯合國在其憲章已規範非政府間國際組織之角色，係由該理事會負責其主要業務。1970 年之後，隨著各國財政危機之顯現、冷戰時代之終結、意識型態之衝突與民營化的普及，各國政府治理的範疇與能力逐步縮減，然因科技進步，使得政府無從管制或打壓資訊之流通，使企業與非政府組織得以快速擴張。非政府組織漸次填補政府在國際活動方面之空缺，並展現豐沛的活動力，而成為 20 世紀末期以來的國際趨勢。⁴⁹

近年非政府間國際組織亦積極參與各項國際活動，並對聯合國政策之產生及執行過程中，成為絕對必要之夥伴。⁵⁰目前我非政府組織加入國際非政府組織數目約有 2,158 個，其成為國際非政府組織會員數目，呈現逐年增加趨勢。

- (一)依據國際協會聯盟所出版「國際組織年鑑」，主張將非政府間國際組織定義為：1. 須具備國際性，不得僅圖利特定成員；2. 至少由 3 個國家以上個人或團體組成；3. 成員須有完全自主權，不受任一國家控制；4. 會員可由制度化管道被選派擔任工作職務，且不可同屬單一國籍；5. 組織經費須由 3 個以上國家提供；6. 不受其他組織控制，以平等地位其他組織互動；7. 組織活動須獲

⁴⁸ Thomas W. Dichter, 1999, pp.38.

⁴⁹ 孫煒，2004 年：頁 103。

⁵⁰ 王振軒，2005 年：頁 47。

得其他國家或組織之承認或參與。

(二)主要功能：1. 促進社會公義；2. 改革倡導與價值維護；3. 彌補制度失靈之缺失；4. 提供多元社會協調、溝通的管道；5. 以靈活組織達成高效率之目標；6. 促進國際社會彼此間瞭解；7. 培訓國際事務專業人才；8. 提供國際認可機制與平臺。此外，非政府組織尚能發揮如下外交功能⁵¹：

- 1、中介者 (intermediary)：可代為處理政府援外事務中執行的部分，其優點：(1)民間組織的聲譽與媒體能見度，使得政府的援外計畫易得一般民眾的支持；(2)政府以價差補貼的方式，可在援外工作之餘，同時穩定國內物價；(3)繞過某些受援國貪污腐敗的政府及官僚，確保物資確實送達災民及窮人手上。
- 2、大使 (ambassador)：可發揮類似外交官的作用，一方面透過非政府組織接觸當地具有影響力的人士或團體，另一方面非政府組織深入民間救援的特性，以促進對當地民生、經濟及政治社會的瞭解。
- 3、代理人：可作為其母國政府的代理人，其表現在如下層面：(1)散播援助國的價值觀，例如民主制度；(2)維繫與建立新的國際影響力；(3)有潤滑劑的作用，當兩國政府間有齟齬產生，非政府組織便扮演繼續維持交往及影響力。
- 4、培養世界主義：非政府組織的人士因為經常和外國文化及人民接觸，比較容易產生開闊的胸襟，不會過度執著於民族主義的理念，非政府組織的領袖及菁英，通常與本國政府的高級官員有接觸，可促使政府採取較寬容的政策，促

⁵¹ 羅浩，2002年：頁170-171。

進政府間瞭解。

- 5、國際決策的諮詢：有些政府間國際組織給予非政府組織顧問的地位，使得非政府組織也參與決策的過程。
- 6、從事國際活動：在若干重要的國際議題上，非政府組織扮演了相當積極的角色，使得各國的主權受到很大的威脅，有時直接涉入國際政治、經濟的活動中。
- 7、形成壓力團體施展壓力：成員因追求特殊且相同的利益而集結在一起，即希望透過組織化的活動形成壓力，要求國家採取某些政策。

(三) 主要類型：

- 1、倡議型非政府組織：組織成立使命及宗旨在於濟弱扶傾、實現社會公平正義。
- 2、運作型非政府組織：以提供人道救援與發展之服務為主。
- 3、贊助型非政府組織：組織具有豐厚資源，積極以經費贊助方式，與理念相近的其他非政府組織共同推動合作計畫。

(四) 非政府間國際組織之分類：⁵²

- 1、國內：
 - (1) 基金會：文化教育、社福慈善、環境保護、健康、經濟發展、新聞事業、醫療衛生、農業發展、學術研究、發展、藝術人文、婦女、原住民等基金會。
 - (2) 社團協會：兒童福利、青少年福利、老人福利、社會福利、身心障礙、婦女家庭福利、社工、心理衛生、醫療、綜合性服務、經濟發展等社團協會。

⁵² 外交部非政府組織國際事務委員會網站。

(3) 公益資訊：志工資訊、表演藝術、社會福利、文化、兒童公益、環境保護等公益資訊。

(4) 機構：學校、醫院、療養院、教養院、圖書館、等機構。

2、國外：科技、文化藝術、教育、新聞、法律警政、工會、工程、交通觀光、休閒娛樂、體育、工業技術、電子機械、醫藥衛生、礦業能源、生態保育、農林漁牧、商業金融財經、宗教哲學、研究發展管理、社會福利、婦女童軍聯誼等類。

(五) 未來參與重點：

2000年10月2日外交部以任務編組方式成立「非政府組織國際事務委員會」，其宗旨即在於協助國內非政府組織積極參與國際事務，盼結合我民間力量，擴展全民外交。外交部表示我未來參與之重點如下：

- 1、協助國內非政府組織爭取聯合國具諮詢地位之非政府組織身分。另亦尋求申請加入聯合國千禧年目標相符之國際非政府組織，與國際重要議題發展接軌。
- 2、協助爭取擔任要職，如理監事會成員、區域代表等。
- 3、協助爭取國際非政府組織年度重要會議及活動在臺舉辦，藉此提升臺灣國際能見度，並強化與會員國聯繫與交流關係。
- 4、建構合作夥伴關係，擴大及深化我非政府組織與國際非政府組織雙邊及多邊實質合作關係，如共同合作辦理國際生態保育計畫。
- 5、目前已與國內非政府組織建立密切合作夥伴關係，並與當前國際重要議題如婦女兒童權益、

氣候變遷、生態保育、保障人權、民主治理之
INGO 建立良好聯繫與合作關係。

(六)各部會協助參與非政府間國際組織：

1、外交部：

(1)加入國際穀類暨技術學會：我外交部駐奧地利代表處為擴展我國際活動空間，於 2003 年 4 月起即積極與「國際穀類暨技術學會 (International Association for Cereal Science and Technology, ICC)」洽談入會事宜，案經外交部轉洽行政院農委會協調大學、研究機構及企業共同籌組入會主體，我於 2005 年 7 月以團體會員 (Corporate Membership) 名義入會。

(2)願景青年行動網協會加入「亞洲志工發展組織」：外交部協助願景青年行動網協會於 2008 年 1 月 12 日赴越南出席「亞洲志工發展組織」(NCDA) 第六屆年會，並順利以「Taiwan」名稱成為正式會員。

(3)臺灣公益團體自律聯盟加入「國際募款組織委員會」：外交部協助社團法人臺灣公益團體自律聯盟於 2008 年 5 月 10 日至 20 日赴德國柏林參加「國際募款組織委員會 50 周年年會」，並成為「國際募款組織委員會 (International Committee on Fundraising Organizations, ICF0)」之會員。

2、行政院衛生署：

(1)分別於歐盟、日內瓦、美國、史瓦濟蘭派駐衛生代表，推動我國際衛生合作，並協助民間團體參與國際活動。

(2)透過臺灣醫衛行動團隊 (Taiwan IHA) 參與

許多國際醫療活動，實質內容包括緊急救援、醫療物資援助等。

- (3) 委託署立臺北醫院辦理臺灣國際醫療衛生人員訓練中心計畫(Taiwan International Medical Training Center, TIMTC)，其內容包括國外醫療衛生人員培訓，2009 年度至 8 月止，已培訓 17 個國家 48 位醫療衛生專業人員。
- (4) 委託臺灣大學醫學院附設醫院辦理醫療器材援助平臺計畫(Global Medical Instrument Support and Service Program, GMISS)，針對全國各醫療院所等所通報的汰舊募徵醫療器材，制訂器材捐贈之標準作業程序，定期加以調查、整理、彙整及分析，並蒐集汰舊但仍堪用之醫療器材，致贈予有需要的國家。目前捐贈國家計有 21 國之千餘件醫療器材。
- (5) 協助中華民國醫師公會全國聯合會發展與世界醫師會 (World Medical Association, WMA) 的關係；補助中華民國女醫師協會出席第 62 屆世界衛生大會；補助臺灣護理學會參加國際護理協會 (International Council of Nurses, ICN) 2009 年國家代表會議暨國際護理會議；補助臺灣醫院協會出席國際醫院聯盟 (International Hospital Federation, IHF) 第 36 屆年會。
- (6) 「國際衛生智庫計畫」除對國家政策提出分析與建議外，亦辦理許多國內外民間團體相互交流事宜，如 2008 年 3 月邀請美國前衛生部長 Tommy Thompson 來臺訪問，其於臺

北醫學大學演講中公開表示支持臺灣加入世界衛生組織。同年 12 月邀請世界衛生組織合作中心「印第安那大學糖尿病防治中心」主任 Charles Clark 夫婦訪臺，拜會多間專業醫療院所以及政府相關單位，研擬進行合作之可行性。

- (7) 國內非政府組織參與國際非政府組織大都很順利，但中共仍會打壓；參與國際非政府組織要長期經營，也要有些貢獻，或積極參與會務工作，如常務理事等職務，要善盡會員的義務。

3、教育部：

輔導「中華民國大專院校體育總會」加入「國際大學運動總會」並參賽「世界大學運動會」，及輔導其加入「亞洲大學運動總會」，並輔導「臺灣體育運動管理學會」加入「亞洲運動管理協會」。另委託國內大學成立「東南亞大學校長論壇」國際秘書處及參與「亞太大學交流會」(UMAP)：⁵³

- (1) 東南亞大學校長論壇：為推動臺灣各大學與東南亞之交流活動，自 2005 年起迄今每年均委託國立成功大學辦理「東南亞與臺灣大學校長論壇」，並在該校常設國際秘書處，推動委員會年度會議、東南亞校長論壇、產學與社區合作研討會、學生交流活動、教職員交流活動等。

- (2) 亞太大學交流會：2005 至 2007 年委託國立

⁵³ 亞太大學交流會：係亞太地區之高等教育組織，由官方與非官方高等教育組織代表所組成，成立於 1993 年，期藉著加強亞太地區高等教育機構間之合作及各大學間學生與教職員的彼此交流，以達到亞太地區不同國家與不同地方間之文化、經濟社會制度等各方面之互相瞭解。

臺灣大學辦理亞太大學交流會國家秘書處，擔任亞太大學交流會理事長國，於2006年10月舉辦亞太大學交流會理事會暨雙年國際會議，2008年起改委由國立成功大學辦理亞太大學交流會國家秘書處。截至2009年，連同我國在內計有20個會員國，⁵⁴國內會員校計有70所。亞太大學交流會每年召開2次理事會，另每2年召開雙年國際會議。

4、內政部警政署刑事警察局：

- (1) 每年皆協助或代表我國警政機關參與各項國際活動，例如：「亞裔組織犯罪暨恐怖主義國際會議」、「日本東京緝毒會議」、「國際警察首長協會年會」等國際間大型國際會議。
- (2) 2009年9月首度獲「國際網路檢舉熱線聯盟」透過其臺灣會員代表「臺灣展翅協會」邀請，由該局人員代表警政署前往芬蘭參加「執法人員跨國合作國際研討會」，與會代表包含：國際刑警組織、歐洲刑警組織、歐洲司法聯盟、全球網路執法聯盟、歐盟歐洲委員會、美國司法部、美國國土安全部、美國聯邦調查局、美國移民海關執法局、捷克內政部、西班牙警政署、奧地利犯罪情報部、日本警察廳、芬蘭內政部、芬蘭國家調查局、俄羅斯檢察總署、愛沙尼亞檢察總署、英國線上兒童保護中心、義大利郵政警察部門、賽普路斯網路犯罪警察部門、各國檢舉熱線(Hotlines)及網際網路業界等。

⁵⁴ 「亞太大學交流會」(University Mobility in Asia and the Pacific, UMAP)會員國計有：我國、斐濟、厄瓜多、香港、日本、澳門、馬來西亞、紐西蘭、菲律賓、臺灣、泰國、美國、韓國、澳大利亞、墨西哥、越南、柬埔寨、加拿大、蒙古、新幾內亞、薩摩亞等國。

捌、參與國際組織之案例

目前我國參與之 49 個國際組織中，除亞太經濟合作（APEC）係由外交部主管，及世界貿易組織（WTO）由該部與經濟部共同主管外，其他主要均由各專業部會主政。

一、已參與之政府間國際組織

（一）世界貿易組織：

- 1、我國於 1990 年 1 月 1 日依據「關稅暨貿易總協定」（GATT）第 33 條規定，以「臺灣、澎湖、金門及馬祖個別關稅領域」（Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu）名義提出入會申請，並於 1992 年獲准成為觀察員。
- 2、1995 年改制為世界貿易組織，我國入會案即由該組織接手辦理，前後歷經多次雙邊談判，以及 11 次入會工作小組審查，我國終於在 2002 年 1 月 1 日正式成為該組織第 144 個會員國，其使用名稱為 Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu，該組織文件首次稱我時，須用我正式名稱，其後則用 Chinese Taipei 此一別稱。
- 3、目前會員總數已達 153 個，其貿易量占全球貿易比重 90% 以上。自 2001 年 11 月世界貿易組織杜哈部長會議通過杜哈宣言後，正式進入杜哈回合談判，惟因美、歐兩方在農業議題上不肯作過多讓步，以及巴西、印度等主要開發中國家不肯開放工業產品市場，杜哈回合談判正

陷入僵持階段，未來發展尚未明朗。

(二) 亞太經濟合作：

- 1、亞太經濟合作於 1989 年由澳大利亞前總理霍克(Robert Hawke)所倡議成立，當時共有 12 個創始成員，現有 21 個會員體，各會員體(Member Economies)均係以「經濟體」(Economy)身分參與。我國係於 1991 年在亞太經濟合作主辦會員體韓國居間協調下，勉予同意以 Chinese Taipei 之名稱，與中國大陸及香港在該年同時加入。
- 2、體制屬「論壇」性質，其日常運作係以「共識決」(Consensus)及「自願性」(Voluntary)為基礎，經由各成員間相互尊重及開放性的政策對話，旨在促進亞太地區經貿暨投資自由化及便捷化，並透過經濟技術合作，減緩各會員經濟體之間的經濟差異性對亞太開放區域主義(Open Regionalism)之阻礙。組織架構內處理政策方向及規劃之機制為：亞太經濟合作經濟領袖會議(AELM)、年度部長會議(AMM)及各專業部長會議(SMM)。工作階層之會議包括：資深官員會議(SOM)及其項下之委員會與論壇等。
- 3、外交部認為亞太經濟合作會議(APEC)對我國很重要，要善用其平臺，有很多經貿、財政、觀光、電訊、醫療、衛生等部長級會議，97 年有 7 次部長會議，在亞太經濟合作架構下來參與部長級會議，雙方也可安排雙邊對話，有很多方式互動。外交部亞太司業務很多，以往強調邦交國的維持，目前亞太地區有 6 個邦交

國，應在亞太經濟合作的平臺上，強化部長級會議；而世界衛生組織兩年才辦一次部長級會議，而且不一定辦得成。

(三)經濟合作暨發展組織：

- 1、目前共有 30 個會員國，是已開發國家政府討論經濟事務之論壇，以發展會員國經濟實力、增加就業、提升生活水準、穩定金融、擴大自由貿易及協助開發中國家發展為主要目標。該組織由大會、秘書處及多個專業委員會組成，而為數已達 200 個以上之專業委員會及工作小組是會員國進行討論並協調各專業領域政策之主要平臺。其會員國總人口數僅占全球 18%，但 GDP 總額占 60%，貿易額占 74%，對外援助發展金額更占全球 95%。
- 2、我自 1989 年起以個人身分及臺灣名稱，參與經濟合作暨發展組織各項新興非會員經濟體之非正式研討會。自 1996 年起，每年均於 9 月間召開全球租稅論壇，就租稅協定及移轉訂價等國際租稅議題，邀集會員國與非會員經濟體之政府官員參與討論，我國每年均應邀指派代表出席會議。
- 3、由於申請為會員之難度甚高，我先求擴大參與各專業委員會及工作小組，目前以「Chinese Taipei」名稱申獲成為「競爭委員會」、「鋼鐵委員會」及「漁業委員會」觀察員，相關部會並派員參與相關會議及活動。

(四)世界關務組織：

- 1、前稱關稅合作理事會(Customs Cooperation

Council, CCC), 成立於 1952 年, 係世界性關務合作之重要機構, 隨著會員國之增加, 於 1994 年更名為世界關務組織。

- 2、我國以世界貿易組織會員身分成為執行京都公約之「管理委員會」(Management Committee) 觀察員, 並於 2006 年 3 月應邀以觀察員身分出席管理委員會首屆會議。另於 2002 年 1 月 1 日正式加入世界貿易組織後, 亦成為世界關務組織下屬「原產地規則技術委員會」及「關稅估價技術委員會」之會員。

(五) 國際漁業組織：

- 1、國際上認為有必要將我納入國際漁業管理體系, 於是 1995 年聯合國魚群協定(UN Fish Stocks Agreement, UNFSA) 針對我國國際特殊地位, 特別在第 1 條第 3 款明訂該協定亦「準用」(mutatis mutandis) 於「捕魚實體」(fishing entities)。
- 2、近年來我已援引該身分陸續成功參與「中西太平洋漁業委員會」、「美洲熱帶鮪魚委員會」、「北太平洋鮪魚國際科學委員會」、「南方黑鮪保育委員會」及「國際大西洋鮪類資源保育委員會」等 5 個區域性國際漁業組織。

二、兩岸參與又退出之政府間國際組織

(一) 國際刑警組織：

- 1、我國於 1961 年加入國際刑警組織, 會籍名稱為「中華民國中央局」(National Central Bureau of the Republic of China), 代表機構為內政

部警政署。⁵⁵1983年5月9日至17日，前中國公安部部長劉復之正式以書面向國際刑警組織總部提出入會申請，並於同年9月4日至11日該組織在盧森堡舉行第53屆年會時，達成排我納共之決議案，此後，我國在國際刑警組織中之地位及權益遂被中共取代。該組織並擅改我名稱為「Taiwan, China」，且剝奪我派首席代表與會及投票之權利，我迄未再出席該組織大會，有關重新參與國際刑警組織案，事涉兩岸敏感政治議題，迄今仍難以突破。惟似可考量以奧會模式處理入會名稱問題，亦即對外稱「中華臺北中央局（Interpol Chinese Taipei）」，避免淪為如澳門、香港僅為北京中央局之支局；或可先爭取以觀察員身分重新參與國際刑警組織活動。⁵⁶

2、該組織自2003年起啟用重大犯罪資訊通報系統「I-24/7 全球通訊系統」(I-24/7 Global Communications System)，我曾數度提出架設該系統之申請，該組織認為該系統係開放予會員國使用，我非其會員而將再予研議。犯罪情資蒐集管道，仍以透過我內政部警政署刑事警察局駐外警察聯絡官所建立的情資網絡。

3、另兩岸已就共同打擊犯罪議題，於98年4月

⁵⁵ 國際刑警組織屬於專門性及全球性的國際組織，亦是目前最大的國際警察組織。參與國際刑警組織之目的即在透過此管道快速取得及交換犯罪情資、有效追緝在逃國際罪犯及確實防制與偵查跨國犯罪。

⁵⁶ 按國際刑警組織「一般規則(General Regulations)」第8條第1項規定，以下得受邀以觀察員身分出席會議：(a)非本組織會員之警察機關；(b)國際組織。同條第3項規定，第1項(a)款所指之觀察員應由邀請國及國際刑警組織秘書長共同邀請，(b)款所指之觀察員，經執委會及邀請國同意後，由秘書長邀請即可。

26日簽署「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」，雙方陸續合作破獲重大刑事案件（目前係以詐欺案為重點），並將潛逃對岸之重大刑事案件嫌犯遣返歸案。惟該協議並未涉及雙方如何處理我國加入國際刑警組織問題。

（二）亞太防制洗錢組織：

- 1、1997年「亞太防制洗錢組織」（APG）成立，我國與中國大陸同為創始會員，期間雙方幾無互動接觸。2004年對岸試圖將我國會籍名稱「Chinese Taipei」改為「Taipei, China」未果，即未再參與該組織例行會務活動，以示對我抵制。我則自1998年該組織第1屆年會起，每年均組團與會，積極參與亞太地區打擊洗錢犯罪之合作。
- 2、2009年7月，中國大陸主動要求參加亞太防制洗錢組織於澳洲布里斯班舉行之年會。嗣因我國有意爭取「政策執行委員會」（Steering Group，可參與該組織會務決策）北亞區（成員有日本、韓國、蒙古、香港、澳門、中國大陸及我國）代表乙職，選舉投票當日，未見中國大陸發言反對，我國遂順利當選北亞區代表。⁵⁷

三、歷年爭取重點之政府間國際組織

（一）聯合國：

- 1、聯合國自1945年成立以來，已成為涉及全球事務最廣的全球性國際組織，包含傳統的政治、經濟、社會、文化、衛生、教育至近日的科技、

⁵⁷ 2005年7月至95年6月，首次當選「政策執行委員會」北亞區代表，今年二度獲選，我國防制洗錢成效已獲會員之支持與認同。

人權、反毒、反恐怖活動、環保等全球性及區域性的議題，現有 192 個會員國，成為聯合國會員國時，即須同意接受「聯合國憲章」規範之義務。其主要有大會(General Assembly)、安全理事會(Security Council)、經濟及社會理事會(Economic and Social Council)、託管理事會(Trusteeship Council)、秘書處(Secretariat)及國際法院(International Court of Justice)等 6 個主要機關。

- 2、聯合國尚有世界衛生組織、國際勞工組織、國際貨幣基金、世界銀行集團、國際糧農組織、國際民航組織、國際海事組織、國際電信聯盟、萬國郵政聯盟、世界氣象組織、聯合國教科文組織、世界智慧財產權組織、國際農業發展基金、聯合國工業發展組織、世界觀光組織等 15 個專門機構(Specialized Agencies)，依照合作協定與聯合國維繫緊密關係。
- 3、最近一次我推動加入聯合國案，係 2008 年以爭取有意義參與聯合國專門機構之活動為主軸，並未提及參與名稱及身分問題，主要訴求是：請檢視 (review) 有 2,300 萬人民有意參與國際組織的權益問題。美國、歐盟、英國及日本在聯合國場外分別表達友我立場；18 個友邦及新加坡與紐西蘭則在第 63 屆聯大總辯論講詞中納入友我內容。此等正面發展係我自 1993 年起推動參與聯合國案以來首見。⁵⁸

⁵⁸ 前外交部部長田宏茂(2002年)曾表示：我推動參與聯合國有三種途徑：1. 以新會員身分申請加入；2. 要求聯合國大會通過決議，撤銷「排我納共」之第 2758 號決議；3. 申請成為聯合國觀察員，再伺

4、自 90 年代初期，我國展開重返聯合國的提案，惟年年均遭封殺，其他聯合國的周邊組織亦是如此。我自 1993 年開始提案以來，歷年提案訴求固有不同，惟均透過提案、連署、總務委員會辯論以及大會總辯論程序進行，雖有邦交國等為我執言，惟均不列入大會議程，其歷程彙列如表四所示。⁵⁹

表四、歷年提案入聯之主要訴求彙整表

年 別	訴 求	使 用 名 稱
1993、 1994、 1995、 1996	要求聯合國設立「特別委員會」研究我國特殊情況。	The Republic of China(下稱 ROC) in Taiwan。
1997、 1998、 1999	要求聯合國大會檢討第 2758 號決議，取消其中排我參與之文字。	ROC on Taiwan、ROC 交替使用。
2000、 2001	要求聯合國大會設立「工作小組」，以審查我國人民被排除於聯合國體系外之不合理情形。	ROC on Taiwan、ROC、Taiwan 交替使用。
2002	要求聯合國大會通過決議確認臺灣人民在聯合國體系之代表權。	文件起始使用 ROC (Taiwan)，其後均使用 Taiwan，決議草案使用 ROC on Taiwan。
2003		文件起始使用 ROC (Taiwan)，其後均使用 Taiwan，決議草案使用 ROC (Taiwan)。
2004		標題使用 Taiwan，提案文件及決議草案則 ROC (Taiwan)、Taiwan 交替使用。

機加入會員。惟仍會遭受中共的強烈反對，且美國仍採「一個中國」政策，其他國家亦不願與中共為敵，我 23 個邦交國在國際社會之影響力又較為微薄。

⁵⁹ 外交部，參與聯合國(UN) / 歷年提案情況。

2005	<ol style="list-style-type: none"> 1. 「參與案」：同上年。 2. 「和平案」：促請秘書長指派 1 名特使或事實調查團評估臺海安全情勢，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。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 參與案：文件起始使用 ROC (Taiwan)，其後均使用 Taiwan。 2. 和平案：Taiwan。
2006	<ol style="list-style-type: none"> 1. 「參與案」：同上，另邀請臺灣代表參加聯合國及其專門機構之會議及活動。 2. 「東亞和平案」：請秘書長根據實際需要採取關鍵措施，以緩解緊張局勢，並在必要時邀請爭端當事方向安全理事會或大會提出說明。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 參與案：文件起始標明 ROC (hereinafter referred to as Taiwan)，其後均使用 Taiwan。 2. 東亞和平案：Taiwan。
2007	<ol style="list-style-type: none"> 1. 陳前總統致函聯合國秘書長正式提出入會申請。 2. 友邦向聯合國提案，強調臺灣符合聯合國會員國所需資格，並樂願作出貢獻，促請安理會根據聯合國相關規定，處理臺灣之入會申請。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 總統入會申請函：Taiwan。 2. 「入會案」相關提案：文件起始使用 ROC (Taiwan)，其後均使用 Taiwan。
2008	需要審查中華民國(臺灣)2,300 萬人民有意義地參與聯合國專門機構活動的基本權利。	「入會案」文件起始使用 ROC (Taiwan)，其後均使用 Taiwan。
2009	未提入聯案，改推動參與「聯合國氣候變化綱要公約(UNFCCC)」與「國際民航組織(ICAO)」為優先。	未提案加入聯合國。

資料來源：外交部網站

6、2008 年我國參與聯合國提案，在與以往的提案方式比較之下，顯得較為低調，其主要原因來自馬政府提出「外交休兵」的主張，並追求兩岸關係的改善。由於此次提案係採取較務實與不挑釁中國大陸的方式，將會受到西方國家的歡迎。對岸對我此次入聯的提案，雖然仍會動

員其邦交國全力封殺我入聯案，但在措辭及態度方面，將會較為緩和，此可能也是北京表達對臺灣低調推聯合國參與案的一種善意。中國大陸可能更期望我參與國際社會，必須透過海峽兩岸之間共同協商，而不是將臺灣參與國際社會的議題國際化。從官方與民間非政府組織的立場來看，我國應考慮先集中火力在聯合國秘書處的公共資訊部，申請為該部成員，並積極參加年度的國際非政府組織大會，提升國內非政府組織的國際形象與對國際會的貢獻，更重要的是，國內非政府組織的代表，亦可藉由參與年度大會的機會，認識專業領域相類似的國際非政府組織，進而發展出可能的國際合作計畫與方案。⁶⁰

7、2009年政府推動入聯案策略出現重大調整，不再委由友邦提案，改為爭取參與聯合國專門機構，外交系統建議國際民航組織、世界氣象組織都可列為未來推動參與政府間國際組織的主要目標之一。但短期內參與世界氣象組織仍有困難，應先爭取參與氣候變化綱要公約（UNFCC）。此為16年來首次沒透過友邦連署向聯大提案，政府有關部門認為，改參與聯合國專門機構，較符合外交利益。⁶¹

⁶⁰ 林德昌，2008年：頁252-256。

⁶¹ 工業技術研究院接受環保署委託，於1995年開始參與「聯合國氣候變化綱要公約」締約國大會。該院獲得聯合國秘書處認可，以「非政府組織NGO」名義參加會議，瞭解全球減碳目標期程。另臺北飛航情報區位居東北亞及東南亞空中交通樞紐，每年飛航臺灣班機高達17萬4千班次，並有260萬人次以上外籍旅客進出，超過120萬架次班機通過臺灣飛航情報區。我若能成為「國際民航組織」會員，不僅可以彌補ICAO普查資訊缺漏外，我亦能提早因應ICAO修訂的相關規範，以保障全球飛航安全，降低空難發生機率（聯合報，2009年9月15日）。

(二)世界衛生組織：

- 1、世界衛生組織為目前國際衛生醫療相關領域中最重要之政府間組織，亦為聯合國專屬機構。我國因受限於 1971 年聯合國大會通過之 2758 號決議案以及 1972 年世界衛生大會通過之 25.1 號決議案，此兩項決議使中共代表取代我國於聯合國及世界衛生組織之代表席次，使我國退出世界衛生組織長達 38 年。
- 2、美國與日本自 2002 年起，即公開支持我成為世界衛生大會觀察員，歐盟則自 2003 年起支持我有意義參與世界衛生組織。2009 年 5 月，我獲邀以觀察員身分參加「世界衛生大會」，美國、日本、新加坡、加拿大、英國、法國、南韓及歐盟(代表 39 個國家名義)均公開表示歡迎；而在大會之總討論中，美國、歐盟(由捷克代表)、日本、布吉納法索及聖多美普林西比亦發言歡迎並肯定我國代表團與會。

四、國內部分非政府間國際組織

目前國內許多著名的非政府組織，其無私、無限的奉獻，是非常值得讚許的。例如正當美國於阿富汗境內打擊恐怖份子之際，路竹會、慈濟等團體人員，冒著生命危險，進入阿富汗難民營，從事人道救援工作，其精神實為難得。

(一)中華民國紅十字總會：

中華民國紅十字總會的國際事務業務，區分為交流、合作、援助、尋人服務等主要業務，說明如下：⁶²

⁶² 中華民國紅十字總會網站：www.redcross.org.tw/RedCross/page/pagetypeA1.jsp?groupid=106&webno=1&no=45。

- 1、交流及合作：該會經常邀請國際紅十字組織成員及各國政府與民間組織來訪，以瞭解紅十字運動在臺灣推展的現況，並安排前往友邦國家紅十字會參訪，推展相互間的合作關係。
- 2、國際賑災活動：如 2000 年捐助莫三比克「非洲史懷哲」Aldo Marchesini 醫師手術用縫線一批、2001 年捐助友邦薩爾瓦多 1 萬條毛毯及 320 頂帳篷賑濟大地震、賑濟外蒙古紅十字會賑濟雪災 300 噸麵粉及兩輛救護車、捐助美國紅十字會辦理九一一事件等，協助友邦賴比瑞亞、馬拉威、甘比亞等國推廣國際紅十字運動等人道援助。近年來，更是積極參與各項國際災區重大重建工程，包括印尼亞齊、斯里蘭卡等。
- 3、尋人服務：平時均與其他國家紅十字會保持密切聯繫，共同合作尋找失散他鄉的親友；也與紅十字國際委員會合作，針對戰亂地區提供尋人與家屬聯繫服務。
- 4、其他：另有海難協尋（如我國或他國漁船失蹤的協尋）、美軍軍眷家屬聯繫服務等國際服務事項。

（二）臺灣世界展望會：

- 1、設立於 1964 年，多年來照顧國內貧困弱勢的足跡，由偏遠山區、離島、濱海地區，擴大至現代化大都會所衍生的社會問題，並帶動國人愛心投入關懷全球貧童與人道救援的行列，其主要服務項目有：1. 飢餓 30 全球救援行動；2. 資助兒童計劃；3. 「愛的麵包」認養行動；4.

社區守護天使行動；5. 緊急救援。⁶³

2、該會愛心活動擴及全球 70 餘個國家，並曾參與近百個國家的救援工作，所建立的國際網絡相當廣泛，與聯合國之兒童基金會（UNICEF）、世界衛生組織（WHO）、國際貨幣基金會（IMF）及世界銀行（World Bank）等組織關係密切。⁶⁴

（三）世界自由民主聯盟：⁶⁵

1、世界自由民主聯盟目前共有 1 百多個分會，分布於全世界的各個國家中，發揚人道精神，推動博愛理念，並聯合全世界熱愛自由民主及人權人士，以提倡全世界的自由化、民主化。其任務與努力方向：(1)健全世界自由民主聯盟組織，加強與各洲區組織及各國分會聯繫；(2)尋求與蘇聯解體後，新獨立國的聯繫，拓展世界組織，進而向尚未實行自由民主的國家、地區推展工作；(3)積極參與聯合國非政府組織活動，支持聯合國「維護世界和平與安全」的宗旨；(4)強化文宣工作，傳播自由民主理念。

2、世界自由民主聯盟寮國分會籌備委員會主任委員率領寮國退伍軍人發展基金委員會委員長等一行 10 人，於 2009 年 5 月間訪華一週，期間並拜會立法院曾副院長、外交部夏次長、經濟部中小企業處賴處長、退除役官兵輔導委員會林副主委等設施，有助於拓展兩國間之邦誼及推展文化、經貿交流。

⁶³ 財團法人臺灣世界展望會網站：<http://www.104info.com.tw/company/>。

⁶⁴ 行政院研究發展考核委員會編，2002 年：頁 225。

⁶⁵ 世界自由民主聯盟全球資訊網：http://wlfed.aliens.com.tw/index.php?option=com_content&task=view&id=180&Itemid=89。

(四) 慈濟基金會：

- 1、1966年由證嚴法師創辦，投入慈善、教育、文化及醫療等工作。其人道醫療救援工作尤其績效顯著，援助工作遍及全球六大洲，海外建立有140幾個據點，國內發生遭難時，常見慈濟人員首先抵達現場參與救援工作。2009年5月15日，四川地震發生的第三天，慈濟賑災團即出發前往四川，其救援工作受到對岸的肯認。
- 2、1991年夏天，中國大陸華東、華中地區發生世紀大洪澇，兩億多人流離失所，慈濟基金會發起賑災活動，其後運用剩餘款項成立「國際急難救助基金」，對於受災國家，除提供糧食、衣被、穀種、藥品的緊急援助外，並援助建房、建校、開發水源、義診等服務。⁶⁶

(五) 國際同濟會臺灣總會：⁶⁷

- 1、國際同濟會成立於1915年，創始於美國密西根州底特律，1967年我國成立分會。其成立目標為：1. 成員遍佈全世界的國際性公益服務團體；2. 由一群志同道合本著人道主義觀點、為需要服務的人們謀福利的社會人士所組織而成的團體；3. 志願推動社區進步的人士組織而成的團體，藉由組織的力量來完成的社會服務工作，進而將影響力擴及整個社會、國家、甚至全世界；4. 以集思廣益服務社會大眾為主旨的國際性公益服務團體。
- 2、在早期，國際同濟會的主要社會服務工作是幫

⁶⁶ 佛教慈濟慈善事業基金會網站：<http://www.tzuchi.org.tw/>。

⁶⁷ 國際同濟會臺灣總會網站：<http://www.kiwanis.org.tw/main.asp>。

助殘障的兒童，自 1923 年開始，總會每年列出年度工作主題，而使社會服務層面擴大。臺灣總會亦從事支援國際救助工作及國內社會福利（敬老、慈幼、撫孤、濟貧、賑災、獎助學、殘障服務、急難救助及輔導就業）與社會教育等工作。

（六）臺灣路竹會：

- 1、臺灣路竹會於 1995 年成立，非宗教性，從事扶助弱勢、人道關懷及醫療救援等工作，初期以國內偏遠山區之醫療服務為主，1998 年下半年起，開始於第三世界醫療偏僻地區建立據點，並進行義診。⁶⁸ 主要是以義診、宣導衛教等方式，在國內外醫療資源不足的地區，提供醫療援助與人道關懷的民間團體。⁶⁹
- 2、2003 年，臺灣路竹會目前是國內唯一以臺灣名義加入與聯合國具有諮詢地位 CONGO INGOs(The Conference of Non-governmental Organizations in Consultative Relationship with the United Nations) 的國內非政府組織，並具有投票權；因此，路竹會有充分的國際合作經驗。臺灣路竹會國外義診的行腳有：斯里蘭卡、馬拉威等 24 個國家。⁷⁰

（七）中華民國兒童人權協會：⁷¹

- 1、中華民國兒童人權協會成立於 1997 年 5 月，藉由不同形式的宣導活動，向社會大眾宣導兒童

⁶⁸ 行政院研究發展考核委員會編，2002 年：頁 112-113。

⁶⁹ 外交部國際事務委員會網站：http://www.taiwanngo.tw/connected_vocabulary.asp。

⁷⁰ 臺灣路竹會網站：<http://www.taiwanroot.org/newtaiwanroot/b-roothome/roothome-index.htm>。

⁷¹ 社團法人中華民國兒童人權協會：<http://www.children-rights.org.tw/about.php>。

人權理念、為兒童權益及福利發聲。「世界兒童高峰會」則分別由兒童與大人參加會議。

- 2、2000年該會號召民間20餘個社團成立「臺灣加入聯合國兒童權利公約推動聯盟」，將舉辦「國際兒童高峰會議」納為推動聯盟的工作事項之一。2001年開辦第一屆「臺灣兒童人權高峰會」，2002年擴大為國際會議，並決定每年舉辦，高峰會已成為該會年度的最大型活動，亦受到社會各界之矚目。

(八)國際獅子會：

- 1、國際獅子會於聯合國係具有諮詢地位的非政府間國際組織，所以主要活動多與聯合國有關，而與其他的非政府間國際組織合作比較少。國際獅子會300複合區臺灣總會（原名：中華民國總會）成立於1926年11月在天津市創立。是全世界第三個成立獅子會的國家（300區編號代表亞洲第一個）。
- 2、中國大陸於2002年5月14日正式加入獅子社團，因而兩國國號的名稱問題困擾獅子總會，經過一段激烈爭執、溝通與協調後，2004年1月11日召開臨時會員代表大會正式通過，將我「中華民國總會」更名為「臺灣總會」。惟查外交部網站仍以國際獅子會（Lions Clubs International）為名。⁷²

⁷² 國際獅子會300-G1區，獅子會的由來：http://aironhc.com.tw/300g12005-2006/spirit_2.php。

玖、參與國際組織面臨之挑戰

由於受到世界金融危機的影響，全球資產大幅縮水，世界經濟增速嚴重下滑，各國面臨出口下降、失業增加、投資下降等一系列嚴峻挑戰。中國大陸雖也受到金融危機嚴重衝擊，但其擁有近 2 萬億美元外匯儲備的經濟實力及巨大的內部市場，使世界各國對中國大陸刮目相看。各國與中國大陸合作，共同應對金融危機，成為許多國家的現實政策。所以各國在臺灣問題上，願意更多聽取中國大陸的意見，又臺海局勢已經基本穩定，各國不再把臺灣問題列入重要議程，臺灣問題在國際事務中，日趨於「邊緣」位置。⁷³

我自 90 年代初期展開重返聯合國的提案，惟年年均遭到封殺，攸關一般人民醫療公共衛生等切身問題的世界衛生組織(WHO)，也始終將我排除在外，遑論其他聯合國的周邊組織，或是會使我邊緣化的東南亞國家協會(ASEAN)及周邊國家進行中的自由貿易協定(FTA)，其主要關鍵應是中國大陸的因素，中國大陸、國內及其他各國對我參與國際組織之態度及作為彙列如下。

一、中國大陸之兩岸政策

自 1949 年中華人民共和國成立、中華民國政府遷臺後，兩岸都奉行「漢賊不兩立」的「一個中國」原則，雙方不僅展開了邦交國的爭奪戰，亦在國際組織中的「中國代表權」，進行外交承認的攻防戰。然中共自 1978 年經濟改革開放以來，國力隨著經濟快速成長，據中共學者閻學通的估算，以人力、自然資源、政治、經濟、軍事及文化等要素來計算，中共的綜合國力於 1993 年的排名，已經超過日本、

⁷³ 孫恪勤，2009 年：頁 11。

德國與俄羅斯，而僅次於美國。⁷⁴中國大陸在世界的影响力越來越大，我國能否加入國際組織，更受到對岸的制約。近年中國大陸對我參與國際組織之態度與作為：

(一)1989年6月4日中國大陸爆發天安門事件後，各國紛紛予以制裁，鄧小平任用江澤民為總書記作為接班人。1992年10月中共國家主席江澤民在第十四屆全國代表大會所作的政治報告中，指出和平、發展為當代世界兩大潮流，必須堅持和平自主的和平外交政策，以為中國大陸創造現代化的條件，並表示願同中國國民黨儘早接觸，以便創造條件，就正式結束兩岸敵對狀態、逐步實現和平統一進行談判。⁷⁵

(二)1993年中共發表「臺灣問題與中國統一白皮書」表示：世界上只有一個中國，臺灣是中國不可分割的一部分。該白皮書對「與中國建交國同臺灣的關係問題」，提出「凡與中國建交的國家，均遵照國際法和一個中國的原則，與中國政府就臺灣問題達成正式協議或諒解，承諾不與臺灣建立任何官方性質的關係」的立場。而對「國際組織與臺灣的關係問題」，更提出「中華人民共和國政府作為中國的唯一合法政府，有權利也有義務在國際組織中行使國家主權，代表整個中國。臺灣當局企圖在某些只有主權國家才能參加的國際組織中搞所謂『一國兩席』，就是要製造『兩個中國』。中國政府堅決反對這種行徑。只有在堅持一個中國原則立場的前提下，中國政府才可以考慮，根據有關國際組織的性質、章程規定和實

⁷⁴ 閻學通，1997年：頁95。

⁷⁵ 文匯報，1992年10月13日：版19。

際情況，以中國政府同意和接受的某種方式，來處理臺灣參加某些國際組織活動的問題。」的立場。⁷⁶

(三)1995年1月31日江澤民在舊曆年前夕提出發展兩岸關係、推進祖國和平統一進程之八點主張，即「江八點」，其中第二點提及：對於臺灣同外國發展民間性經濟文化關係，不持異議。但反對臺灣以搞「兩個中國」、「一中一臺」為目的的所謂「擴大國際生存空間」的活動。⁷⁷國臺辦於2003年2月21日發表「一個中國的原則與臺灣問題」白皮書，再度強調中共所謂「一個中國」原則的基本立場及對臺政策的基調「一國兩制，和平統一」，此次中共白皮書的內容與1993年「臺灣問題與中國統一白皮書」的內容大致相同。⁷⁸陳總統政府期間，中國大陸皆極力阻止我參與各項國際組織，尤其是政府間的國際組織。

(四)2004年7月9日美國國家安全顧問賴斯訪問中國大陸，中共向賴斯提出三個「停止」：美方停止售臺先進武器和美臺軍事聯繫，停止與臺官方往來，停止支持臺灣參與只有主權國家才能參加的國際組織，才能維護中美關係穩定發展及臺海的和平與穩定。賴斯的回應是，美國總統布希多次重申奉行「一個中國」政策，堅持「三個聯合公報」，不支持任何走向臺獨的活動；美方不希望

⁷⁶ 中華人民共和國國務院臺灣事務辦公室國務院新聞辦公室，1993年8月。

⁷⁷ 「江八點」主要內容：1. 堅持一個中國原則，是實現和平統一的基礎與前提；2. 對於臺灣同外國發展民間性經濟文化關係，不持異議；3. 進行海峽兩岸和平統一談判，是中共一貫主張；4. 中國人不打中國人，不承諾放棄使用武力，絕不是針對臺灣同胞，而是針對外國勢力干涉中國統一和搞「臺灣獨立」的圖謀；5. 大力發展兩岸經濟文化經濟交流與合作；6. 兩岸同胞要共同繼承和發揚中華文化的優秀傳統；7. 充分尊重臺灣同胞的生活方式和當家做主的願望，保護臺灣同胞一切正當權益；8. 歡迎臺灣當局的領導人以適當身分前往訪問；我們也願意接受臺灣方面的邀請，前往臺灣（參考：陳志奇，1998年，頁394-399）。

⁷⁸ 吳新興，2003年。

臺海局勢發生動盪，也不會容忍臺灣方面給中美關係製造困難。⁷⁹

- (五)2005年4月28日在野黨（中國國民黨）領袖相繼訪問中國大陸，中共總書記胡錦濤在連胡會及宋胡會上，送給國、親兩黨主席各一份攸關兩岸經濟及臺灣國際空間的大禮，第一份是大陸與臺灣建立更緊密經貿關係安排（CEPA），以及讓臺灣以適當身分參加世界衛生大會（WHA）活動。⁸⁰
- (六)2007年10月16日，中共總書記胡錦濤在中國共產黨第十七次全國代表大會政治報告中指出兩岸在「一個中國」原則基礎上協商，呼籲在「一個中國」原則基礎上，兩岸協商正式結束兩岸敵對狀態，達成和平協定，構建兩岸關係和平發展框架。⁸¹
- (七)2008年3月25日中國大陸外交部發言人秦剛於例行記者會中表示：「一個中國原則是中國與世界各國和國際組織進行發展關係的政治基礎，我們將繼續按照這個原則與世界各國和國際組織發展關係，開展交往與合作，儘量採取各種措施為臺灣同胞在經貿、衛生、文化等領域的對外交往活動提供方便，保護他們在海外的合法權益」。
- (八)由於馬英九當選總統後，其「外交休兵政策」使得兩岸關係似有和緩的跡象，惟我參與國際組織仍受其約制。2008年5月28日，中共總書記胡錦濤與國民黨主席吳伯雄會談時明確表示：「透過兩岸進行協商，關於臺灣人民參與國際活動的問題，會找到解決辦法，並可優先討論臺灣參與

⁷⁹ 聯合報，2004年7月9日：A13版。

⁸⁰ 經濟日報，2005年4月28日：A2版。

⁸¹ 聯合報，2007年10月16日：A2版。

世界衛生組織的議題。」但北京涉外單位表達應該採取「可控性」，就是針對臺灣參與國際組織一事，以「逐年檢討」與「逐年邀請」方式，如果兩岸情勢有所變化，可以適時停止現有的運作機制，掌控臺灣的國際空間。換言之，今年我以觀察員身分加入世界衛生大會，但明年就不一定能順利加入其他國際組織。

(九)2008年9月24日中共總理溫家寶在聯合國大會上重申其「捍衛中國的主權和領土完整的決心」，但有關臺灣的各項議題卻隻字未提。這是我國從82年向聯合國提出申請案以來，中共當局首度避開敏感的臺灣問題。

(十)2008年12月31日，中共總書記胡錦濤在紀念「告臺灣同胞書」發表三十週年座談會上表示，對於臺灣與外國開展民間性經濟文化往來的前景，可以視需要進一步協商；對於臺灣參與國際組織活動問題，在不造成「兩個中國」、「一中一臺」的前提下，可以通過兩岸務實協商作出合情合理的安排。對於此一段話，學者翁明賢於本院諮詢時表示未來臺灣參與國際組織的前提要件，提出如下三點之看法：

- 1、與民間性經濟與文化有關者：未來我們參與國際組織，如與對岸碰觸到政治或軍事等議題時，仍然難以突破的，所以可能局限在民間的、經濟性的議題。
- 2、不能違反「兩個中國」、「一中一臺」立場：根據我國憲法，若使用中華民國的名稱，也是違反兩個中國的立場，恐怕也是很難去運作。
- 3、要經由與北京的協商：但如果我們什麼事都要

跟北京協商，這就涉及到臺灣究竟是什麼身分？基本上，胡錦濤的談話顯示，兩岸關係只有「九二共識、一個中國」原則，並不存在「一中各表」的空間。此外，北京一方面表達與臺灣務實協商參與國際組織問題，另一方面，則開展對臺灣「法理統一」的作為，2005年與世界衛生組織簽訂秘密備忘錄，要求臺灣專家參與會議需經中國同意，也在各種國際組織中不斷更改臺灣的參與名稱。

(十一)2009年3月11日國臺辦主任王毅在接受中央電視臺專訪時，引用總書記胡錦濤於2008年12月31日的講話，強調臺灣參與國際組織活動問題，「在不造成『兩個中國』、『一中一臺』的前提下，可以通過兩岸務實協商作出合情合理安排。」並表示：⁸²

- 1、兩岸關係開始步入和平發展軌道，雙方也都同意反對「臺獨」和堅持「九二共識」，同時願意在兩岸交往中遵循「建立互信、擱置爭議、求同存異、共創雙贏」的精神。只要雙方共同作出努力，不斷創造條件，就能夠開闢解決問題的前景。換句話說，兩岸中國人完全有能力、有智慧解決好這方面的問題。對臺灣以觀察員身分參加2009年的世界衛生大會表示審慎樂觀。
- 2、大陸還是要遵循「先經濟、後政治，先易後難」的基本思路，但是也沒有必要刻意迴避敏感問題，但也需要「先易後難，循序漸進」，可以先

⁸²中國時報，2009年3月12日，A13。

由專家學者就國家尚未統一前的政治關係以及軍事安全互信機制等展開學術交流，也可以從兩岸退役軍人交流開始啟動兩岸軍事問題的接觸。兩岸關係可在三個方面有所期待：(1)加強和深化兩岸經濟合作；(2)大力展開兩岸文化和教育交流；(3)展開兩岸各界之間的廣大交流，特別是基層民眾。

(十二)2009年5月，北京容許臺灣以「中華臺北」(Chinese Taipei)名稱，以「觀察員」的身分參與世界衛生大會，但需逐年申請。對於北京而言，在兩岸未就「一個中國」原則建立真正的互信前，中國大陸任何的讓步都是有限度的。

(十三)2009年5月26日中國共產黨總書記胡錦濤，在會見中國國民黨主席吳伯雄時，談及解決臺灣參與國際組織活動時，稱呼「中華臺北衛生署」。此乃中國最高領導人第一次在公開場合對臺灣執政當局的「政治表述」。中國學者肖永國提出以下幾個方面政治意義：

- 1、兩岸由1949年的相互否認，開始向兩岸政治實體特殊承認的政治方向發展。
- 2、臺灣試圖以「中華民國」的方式獲得中國的政治認同，是不可能實現的兩岸政治發展目標。
- 3、臺灣對島內以維護「中華民國」憲政制度的方式，實現其政治統治、對國際社會以「中華臺北」(Chinese Taipei)的方式獲得非「主權國家」或地區的國際空間，是臺灣主要的政治存續方式。
- 4、經過兩岸的政治協商，中國以「中華臺北」

(Chinese Taipei) 的方式，對臺灣現行憲政體制予以政治認同及保留，為兩岸可行的「形式統一」基本模式。

(十四)2009年11月17日兩岸以「大陸方面」及「臺灣方面」監督管理機構代表人的名義，完成金融監理合作備忘錄(MOU)的簽署，刻意迴避主權問題。兩岸過去都是以紅十字會、海基會等民間單位的名義來簽署協議，該MOU是首次官方對官方簽署文件，應可促進兩岸金融自由化與國際化，並增加金融業之競爭力。

二、中國大陸之實際作為

(一)2006年：⁸³

- 1、3月底，中國大陸向歐盟提出兩項要求：(1)希望歐盟會員國拒絕我在歐盟國家舉辦地區協調工作會報並拒絕本部部長與會主持；(2)希望歐盟阻擋臺灣參與WHO之企圖，亦即臺灣不應加入以國家為條件之國際組織。
- 2、4月20日海地新任總統蒲雷華向我駐館楊大使表示，海地為避免中國大陸8月在聯合國安理會否決駐海維和部隊續延案，盼我方改派較不敏感官員參加5月14日海地新總統就職典禮。
- 3、5月初，「中華民國女法官協會(Taiwan Chapter of the IAWJ)」赴雪梨參加國際女法官協會第八屆雙年會，再度遭到中共代表就該會名稱問題向總會抗議，要求簽訂備忘錄，將我會名稱更改為「Taiwan Chapter of the IAWJ, China」，並要求將我會所有名銜皆列於China

⁸³外交部網站：2006年1月至12月份中國打壓我國外交及NGOs活動實例。

之下。經臺灣臺北地方法院院長林錦芳代表出席該理事會，除積極發揮運用長年人脈關係外，並於理事會中為維護我名稱權益作有力之論述，各與會代表對林院長之論述皆表示支持，我團終能順利保留現行會籍名稱。

- 4、5月初，亞太經濟合作（APEC）禽流感部長會議於越南召開，越南衛生部原已同意由其國家衛生研究院與我衛生署疾病管制局於該會議期間簽署「臺越禽流感防治合作備忘錄」，嗣因中國大陸要脅施壓，致雙方未能完成簽署手續。
- 5、5月12日國際醫院協會（IHF）召開理事會討論我國「臺灣醫院協會」之會籍名稱時，因中國大陸施壓，除決議將我會之會籍名稱改為「Taiwan Hospital Association, China」外，並提交一份內容含有矮化我名稱及地位之備忘錄，要求我會簽署。
- 6、8月15日中國大陸駐聯合國代表團代理代表致函聯合國秘書長安南，抗議友邦於該年為我向聯大提出之「參與案」，內容包括臺灣自古即為中國領土不可分割之一部分、臺灣問題屬中國內政等陳述。
- 7、世界經濟論壇（WEF）於其出版之各項報告中，原係以「Taiwan」稱我，惟中國大陸常駐聯合國日內瓦辦事處代表沙祖康於3月 WEF「全球資訊科技報告」（GITR）發表記者會中，當場抗議該論壇將我以「Taiwan」為名列於「Country」項下。 WEF 為避免再引紛爭，爰於9月27日公佈之「2006-2007 全球競爭力報告」中，改

以「Taiwan, China」稱我。

8、8月26日臺北市及金門縣代表團赴泰國曼谷參加「2006年曼谷國際少年運動會」，臺北市代表團選手於頒獎儀式獲頒獎牌時，發生中國隊隊員蠻橫搶奪我國選手國旗事件。

9、11月間，我「財團法人臺灣區花卉發展協會」(Taiwan Floriculture Development Association)應邀赴泰國參加國際花卉展，惟會方遭中國抗議，並要求主辦單位將我參展名稱改為「Floriculture Development Association, Taiwan, China」，並以中國花協將拒絕參展要脅主辦單位。嗣經駐泰國代表處向泰方提出強烈抗議後，終能維持以原始正式之名稱繼續參展。

(二)2007年：⁸⁴

1、1月8日至12日陳水扁總統出訪尼加拉瓜，返程過境美國洛杉磯前，中國大陸向墨西哥政府施壓，臨時取消我專機通過墨國領空之飛越權，致我團抵洛時間被迫延後數小時，各項原訂行程亦大受影響。

2、5月14日上午世界衛生大會(WHA)總務委員會開議，在主席建議並經總務委員會同意就我入會案(係我唯一一次申請成為WHA會員，其餘各年皆以成為WHA觀察員為首要目標)進行「二對二交叉辯論」，中國大陸除親自發言反對我案外，並唆使古巴發言反對，且美國與日

⁸⁴ 外交部網站：2007年1月至12月份中國打壓我國外交及NGOs活動實例。

本亦公開反對，最後委員會決議不將該項目列入議程。同日下午召開 WHA 全會，大會通過主席提議，再由我友邦貝里斯及索羅門群島與中國及巴基斯坦進行「二對二」辯論，經中國大力動員其友邦下，以 148 票對 17 票，2 票棄權，未能列入議程。

- 3、5 月 25 日世界動物衛生組織 (OIE) 第 75 屆年會中，紐西蘭主席屈服於中國大陸壓力，強行表決通過第 20 號「恢復中華人民共和國在世界動物衛生組織履行合法權利及義務」決議，貶抑我國地位為「非主權區域會員」，並更改我會籍名稱為「Chinese Taipei」。
- 4、6 月 15 日「國際衛生條例」(IHR2005) 正式生效後，中國大陸透過世界衛生組織秘書處函轉其聲明，稱 IHR 適用於中國全境，並包含「臺灣省」在內。
- 5、泰國出口一批疑感染志賀氏菌之玉米筍案，世界衛生組織「食品安全網絡」(INFOSAN) 未循過去之例直接與我聯繫，反透過中國大陸轉知我相關資訊，不僅造成我較其他國家晚 10 日獲得資訊 (中方於 9 月 12 日接獲通知，卻延至 9 月 21 日始通知我方)，嚴重影響我採取緊急防範措施之時機，且因輾轉所獲資料失真，致我疾管局進行實驗室菌株比對時，無法精確研判。
- 6、10 月間，世界電玩大賽在美國西雅圖舉行，我國選手劉祐辰獲得賽車項目冠軍，於頒獎典禮中高舉我國國旗，下臺後遭中國選手叫囂挑釁，在混亂中一名中國選手用腳踢及臺灣隊員。

7、11月間，中國大陸利用「國際醫院協會」(IHF)邀請其入會時機，要求 IHF 將我國在該會正式會籍名稱「臺灣醫院協會」(Taiwan Hospital Association, THA)改為「中國臺灣醫院協會」(Taiwan Hospital Association, CHINA, THA)，並將我原列為國家級會員之「A Member」矮化。在我方反制下，不但成功阻止中國所提之矮化我國籍案，THA 吳理事長德朗並且競選成功出任 IHF 新任國際理事，另亦促使大會修訂會章，不限定每個國家僅可有一協會參加之舊規。

(三)2008年：⁸⁵

- 1、1月23日駐德國代表處科技組彭組長應邀前往瑞士伯恩參加瑞士科學基金會(SNF)的外國科技官員會議，中國大陸代表團以瑞方邀請臺灣人員與會而離席抗議，惟主辦單位瑞士基金會人員未加理會。
- 2、1月24日我駐德國代表處同仁應德國健康部邀請參加德國藥品政策說明會，中國大陸駐德大使館與會人員向主辦單位強烈抗議我方人員參加，並以退席及向德國外交部抗議要脅，同仁為顧及與德方之友好關係，爰勉同意退出該項研討會。嗣後，德國健康部禮賓處 Pompe 處長曾致電該處說明相關經過，並表達歉意。
- 3、3月5日至10日，我經濟部標檢局、資策會及車研中心一行4人擬參加國際電訊聯盟(ITU)

⁸⁵ 外交部網站：2008年1月至12月份中國大陸阻撓我國際空間事例。

與國際標準組織（ISO）合辦之技術性會議，以瞭解最新車輛無線通訊技術標準，主辦單位卻要求需先取得中國大陸產業信息部之同意後方可註冊。我駐日內瓦辦事處獲報後即洽 ITU 高層助我，商請主辦單位彈性處理我案。

- 4、3月17日世界內科醫學學會（ISIM）理事長 Pro. Rolf. A Streuli 致函臺灣內科醫學會，擬建議將我會會籍名稱由「Society of Internal Medicine of Taiwan」改為「Society of Internal Medicine of Taiwan, China」。臺灣內科醫學會兩度函復世界內科醫學學會，堅持使用原來名稱，並採取堅定立場。
- 5、4月間，「瀚亞國際設計股份有限公司」參加烏克蘭 2012 歐洲盃足球賽場館設計標案期間，遭中國大陸駐烏大使館要求以大陸籍公司之名義參加競標；嗣 6 月間該公司與烏方發生糾紛時，上海經委會出面向該公司駐上海分公司表示關切。
- 6、4月17日中國大陸外長楊潔篪會晤與日本外相高村正彥，重申對臺既定立場，指「臺灣問題」為中國核心問題，是中日關係中亟為敏感之問題，中國希望日本基於「日中共同聲明」等三項政治文件所載之原則，切實遵守日本向中國大陸所作之承諾，慎重對應適切處理。
- 7、臺灣醫院協會（THA）為國際醫院聯盟（IHF）之正式會員，5月間中國為加入 IHF，爰要更改我會名為「Taiwan Hospital Association, China」，案經我會力爭，目前仍暫維護 THA

名稱。

- 8、我曾多次洽邀愛荷華州新任州長 Chet Culver 訪臺，2008 年並建議州長於 5 月訪中國大陸時順訪臺灣，惟因中方要脅將拒發簽證而未果，其他愛州政要亦未能於訪中前後順訪臺灣。
- 9、4、5 月間，陳前總統核定採「會員案」及「觀察員案」兩案並推之策略，加入世界衛生組織及大會。陳水扁總統親函 WHO 幹事長，除重申臺灣盼申請成為 WHO 會員外，並表示倘現階段確有困難，我亦願接受先成為 WHA 觀察員。惟 WHO 秘書處迫於中方壓力，以無法處理我案為由送回陳總統函。我友邦嗣向 WHO 秘書處提出名為「邀請臺灣以觀察員身分參與世界衛生大會」(Inviting Taiwan to participate in the World Health Assembly as an observer)之提案，亦因中方阻撓，未獲列 WHA 議程。
- 10、5 月間，行政院經濟建設委員會何前主委美瑛率青輔會林前主委等 3 人參加 APEC 第 13 屆婦女領導人網路會議期間，中國大陸以伊等為部長級官員參團，違反我 1991 年備忘錄為由，曾於會前及會議開幕典禮時透過秘魯政府向我團施壓，要求何前主委等退席不得與會。
- 11、5 月間，中國大陸結合蓋亞那及巴基斯坦兩國分別於世界衛生大會總務委員會及全會中全力反對將我案納入議程，剝奪我爭取成為 WHA 觀察員之權利。
- 12、6 月間，我「聯合號」漁船遭日本巡視船撞沉後，中國大陸外交部發言人秦剛於例行記者

會上表示：「我們對日本海上保安廳的艦隻在釣魚島附近的海域活動，並導致中國臺灣的漁船沉沒，表示嚴重關切和強烈不滿。」中國大陸對外稱「中國臺灣」漁船，突顯仍企圖藉此事故矮化我國國際地位。

- 1 3、中國大陸四川地震後，巴西聖保羅親我僑團於6月間發動募款，並經各僑團決議興建小學命名為「○○臺灣僑社小學」，捐贈物品為「巴西臺灣僑社捐贈」，惟巴西中國喉舌報南美僑報卻將此小學擅自改稱為「聖保羅僑胞慈善僑心小學」，不彰顯係我臺灣僑胞所贈，而與巴西中國大陸僑團之賑災混淆，顯示打壓我之意圖。
- 1 4、7月3日至6日臺北市永樂國小歌仔戲團應「捷克民俗協會」之邀至捷克Vsetin鎮藝術節演出，其他國家表演團隊得使用國旗，惟該協會受中國大陸駐捷克大使館影響，在我團抵達後始表示不同意懸掛我國國旗。7月3日開幕式時，舞臺上展示中國大陸五星旗，案經抗議及協商後，採折衷方案，以永樂國小校旗取代。
- 1 5、8月間，馬總統出訪中南美洲過境美國事，中國外交部發言人劉建超於7月14日表示：「無論臺海局勢發生何種變化（意謂近來兩岸關係改善之情勢），一個中國原則都不能改變，中國一貫反對美方與臺灣當局進行任何形式的官方往來。」並要求美國遵守美中三個聯合公報之承諾，謹慎處理馬總統過境美國乙案。儘管兩岸關係趨緩，中國大陸反對我與美方官方接

觸正常化之態度不曾鬆動。

- 1 6、8 月間，中國大陸駐馬來西亞大使館向馬國外交部關切我立法院曾副院長永權率團訪問東協國家，要求馬方勿發給曾副院長簽證。惟曾副院長仍順利訪問泰國、越南及印尼。
- 1 7、8 月 21 日外交部夏次長率團出席紐埃舉辦之第 16 屆「我與太平洋島國論壇國家會後對話會議」，我太平洋 6 友邦在大會中為我代表團長期提供援助款卻未獲得平等待遇執言，該會秘書處本擬列入大會決議文中，惟因中國大陸強烈抗議而作罷。另中國大陸代表團於搭乘會方包機離紐埃時，我團機位因會方安置在中國大陸代表團之前，中國大陸代表團拒不登機，會方妥協而將我代表團機位挪至飛機最後方。
- 1 8、8 月 22 日至 23 日「中華民國律師公會全國聯合會」組團赴越南胡志明出席「亞洲律師公會會長會議」(POLA)，中國大陸亦組團與會，並對 POLA 主辦單位「胡志明市律師公會」施壓，要求將我代表團會籍名稱下附加括號，內含「Taiwan, China」。
- 1 9、9 月 4 日我駐汶萊代表處呈報有關汶萊當地媒體在報導俞代表接受訪談後，中國大陸駐汶萊大使館雖未就媒體與我駐處交流表示不悅或施壓，惟曾電話聯合日報關切該報以「兩國」敘述中國大陸與我國之關係，並要求該報日後注意兩岸間之稱謂用語。顯示中國大陸外交體系對回應我外交休兵及兩岸關係回暖之情勢，仍處調整未定階段。

20、8月中旬至9月間，友邦賡續為我向聯合國提案，惟中國大陸駐聯合國常代王光亞致函聯合國秘書長潘基文重彈「一中」及「第2758決議已解決中國代表權問題」舊調，並強調我之國際參與空間將透過兩岸協商解決。王光亞於9月17日聯大總務委員會審議我案時，再度表達上述論點，要求勿將友我提案列入議程。

21、11月6日我隊在科隆參加「世界電玩大賽」，大會為我製作的會旗係以「梅花國徽 + WCG」，而非「梅花國徽 + Chinese Taipei」，且出場順序排在中國大陸後面，我方向大會抗議，卻未獲回應。經我外交部電駐德國代表處及駐法蘭克福服務組與我隊聯繫，並洽主辦單位依奧會模式之旗幟及排序，將我與中國大陸區隔。另洽請體委會提供兩面不同尺寸奧會旗幟，連夜航運至比賽會場，我隊嗣持正式奧會旗幟與會。

(四)中國大陸對於我國非政府組織的打壓層面：⁸⁶

1、在更改會籍名稱方面，根據針對臺灣45個個案分析，可發現中國打壓的重點，主要在會籍名稱上使用「臺灣」或「中華民國」等字眼。同時，北京也極力反對臺灣非政府組織以國家的名義，成為非政府組織的重要會員。因此中國在準備入會時，若在遇到這些情況下，其所凝聚的抗議力量是相當的強大。中國多建議臺灣非政府組織在其會員名稱上，改以「臺灣中國」為主，其次則為「中華臺北」。其主要的用意，

⁸⁶ 林德昌，2008年12月：頁228。

乃是要在「一個中國」的原則之下，臺灣是中國的一部分。基於一個中國原則下，由於北京不承認臺灣的官方活動，因此對臺灣官員出席相關國際非政府組織的活動，北京必然極力阻撓之。

- 2、在會議的抗議與阻撓方面，對 43 件個案分析與整理，可發現不管中國有無直接參加該等活動，若發現有「臺灣」或「中華民國」等字眼的宣傳，以及國旗、國歌等，必然傾全力向主辦單位抗議，或逕行採取暴力手段，直接阻撓及干預會議的進行。此外在爭取發言機會，以及借機排除臺灣官方及民間代表在會議中的發言，中國亦採取相當粗暴的作法。
- 3、在阻撓臺灣民間代表出席國際會議或國際非政府組織的相關年會與研討會上，中國可能透過施壓主辦國的拒發簽證，抑或在主辦國的機場拒臺灣代表入境。同時對於臺灣邀訪國外非政府組織代表的來臺開會，北京亦進行全力的干預與阻止。
- 4、臺灣非政府組織在推動國際參與時，所遭遇到的對手都是中國大陸的官方人員，真正發生在兩岸非政府組織之間的衝突與對立，可說是少之又少。臺灣非政府組織在國際社會面臨是一股非常強大的中國大陸官方力量與資源，為有效抗衡此股力量，我政府及民間力量應有所整合，俾能有效擴展民間組織的國際參與空間。

三、國內共識仍待建立

- (一)參與國際組織為全民重視之議題，惟國內各界對於名稱及作法仍有不同看法。此次我參與世界衛生大會之案例而言，民主進步黨主席蔡英文於

2009年5月19日晚間接受電視專訪表示：臺灣參加世界貿易組織或亞太經濟合作會議，都是具有完整會員資格、各國公認，形諸文字，不附屬於任何國家，此次臺灣參加世界衛生大會是否接受去主權、無主權的觀念，總統應說明清楚。顯然國內各黨派對我參與國際組織皆持正面的看法，只是對所使用稱謂或是非正式會員資格，有不同的意見。我經歷1992年中央民意代表全面改選、1996年首度總統直選、2000年首次政黨輪替執政，我已成為一個完全自由、民主的國家。目前執政黨仍以「活路外交」模式拓展我國國際空間，彈性處理名稱問題，在「平等」、「尊嚴」的前提下，以「實質參與」為目標，以臺灣利益為優先考量，規劃推動參與政府間國際組織。

(二)中國大陸對於我國參與國際組織的態度，第一點，中共不希望「一籃子」全部給我們，外交部2008年「一籃子」爭取參與的策略是錯誤的，中共不可能全部都給我們；第二點，中共希望雙方立於平等協商、相互尊重；第三點，中共特別強調在政治問題及面向上，要求維持主權的完整性；第四點，我亦不可能一直取得中共好處，中國大陸面對內部民眾的溝通也是需要時間，尤其中共的「網民」是很兇悍的，對岸的民意也很重要。⁸⁷

(三)在我推行「外交休兵」政策之後，中南美洲的國家雖曾規劃與中國大陸建交，但對岸皆未同意，以免影響兩岸關係。⁸⁸我國參與國際組織都有相當的難度，最大的阻力是來自於中國大陸的「一

⁸⁷ 陳一新，2009。

⁸⁸ 林德昌，2009。

個中國」原則，其他主要國家亦畏於其政治外交、軍事安全、經貿等實力，而採取默從態度。⁸⁹我國參與國際組織的困境有：1. 中國以零和心態打壓、封殺我參與尚未加入之國際組織的機會。針對我已經加入的國際組織，設法更改我會籍名稱、貶抑我會籍地位及區隔或打壓我參與權益；2. 在國際間製造臺灣為中華人民共和國的一省。因此，兩岸在國際組織由以往在聯合國的代表權之爭，轉變成國際組織會籍地位及名稱的問題，從我國參與世界貿易組織及亞太經濟合作的經驗來看，國人對國際事務及國際組織的實際運作是漠不關心的，每年 9 月我國在爭取參加聯合國時，國人僅關心有沒有通過而已，10 月份聯合國在討論什麼議題，媒體也甚少報導，而國人好奇的是參與非正式領袖峰會的我方「領袖代表」是誰？他與美國總統及中國國家主席胡錦濤有何互動？是互動幾分鐘？但對各項議題的討論與結果，卻毫無興趣。⁹⁰

(四) 國內政府部門之看法：

- 1、南太平洋區域漁業管理組織 (SPRFMO) 為新成立的漁業組織，中國大陸認為如果我已參與該組織，也沒有辦法阻擾，但會給一些難題；但在兩岸和緩後，兩岸共同打擊犯罪、防制洗錢組織等會議，2009 年中國大陸也派團參與，並未再抵制我國（外交部）。而由推動我國成為世界關務組織 (WCO) 觀察員案來看，不排除未來我國的申請案，仍可能遭中國大陸打壓；惟

⁸⁹ 嚴震生，2009。

⁹⁰ 翁明賢，2009。

當前兩岸關係改善，我國參與國際事務空間相對擴大（財政部）。中國大陸對我國參與國際組織的態度，往年都非常的敵對，但目前兩岸關係改善後，其態度轉趨溫和，除非我國堅持在國際組織中使用國號、國旗及要求臺灣字眼在文件中出現，否則多抱持不支持、不杯葛的態度（教育部）。2009年中國大陸對我以「觀察員」身分加入世界衛生大會，採取不阻擾、不干涉的態度，但我國爭取成為世界衛生組織會員案，並未得到充分的國際支持，中共亦未公開支持我成為世界衛生組織的會員（行政院衛生署）。

- 2、目前中國大陸尚未加入艾格蒙聯盟，美國正輔導加入，中共可能要求我方改名為「Chinese Taipei（中華臺北）」，俾使其順利入會，美國、日本及俄羅斯等國，亦持同一立場；而防制洗錢金融行動工作組織現階段凍結入會申請，依國際情勢現況研判，中國大陸的態度始為未來我國能否順利入會的主要關鍵（法務部調查局）。另中國大陸對於我國加入國際刑警組織，堅持我國在該組織之會員名稱不得使用「中華民國」或「臺灣」，僅得以「中國，臺灣（Taiwan, China）」的警察機關為名派代表參加該組織之活動，且我方雖得直接與該組織秘書處就業務事項進行聯繫，秘書處應將電函以副本抄送中國中央局。目前我國參與國際刑警組織問題的癥結，在於兩岸主權爭議及中國大陸的態度，但隨著兩岸情勢的轉變，未來雙方如能取得共

識，初期或可以「奧運模式」處理會員身分，或以「警察機關觀察員」身分重新參與該組織（內政部警政署刑事警察局）。

四、國際因素之考量

由於近年來中國大陸綜合國力提升，各國均企盼其融入全球多邊體系及接受國際規範，並善盡國際責任，中國大陸爰利用此種情勢而成為遊戲主導者，直接或間接衝擊我在各國際組織的地位與權益。我目前參與之 49 個政府間國際組織中，若干國際組織及其會員國或基於商業利益，或急於將中國大陸納入規範，爰積極拉攏中國大陸參與，甚至不惜以接受中國大陸提出有關更改我會籍名稱或貶低我參與權益之無理要求作為交換條件。我在以「中華民國」或「臺灣」為會籍名稱參與之功能性專業國際組織中，所承受之壓力尤大。

（一）邦交國的因素：

我邦交國基於兩國邦誼，向來支持我參與各類國際組織，並配合我推案計畫適時為我仗義執言。但偶有基於各國國內特殊情況考量，致未能在推案上予我具體協助者，如少數友邦未能在聯合國大會為我公開聲援，亦會向我婉釋說明。

- 1、中南美暨加勒比海 12 友邦：邦誼穩固，其中半數以上友邦與我建交數 10 年，在中小企業、農林漁牧、環保觀光等領域均建立良好合作關係。馬總統並 2008 年 8 月間前往巴拉圭及多明尼加參加兩國總統就職典禮，係政府推動「活路外交」以來第一次高層出訪。
- 2、南太平洋 6 友邦：與我關係穩定，各國元首均出席馬總統就職典禮，對於推動我聯合國提案

及世界衛生組織案等亦全力協助。另「活路外交」理念獲紐、澳政府高度重視，近來更表達願與我在南太平洋地區進行援外合作之意向。

- 3、非洲 4 友邦：透過定期雙邊協商機制，規劃及檢討各項合作計畫，並提供醫療及基礎建設，邦誼穩固。蕭副總統於 2008 年 9 月間訪問史瓦濟蘭參加獨立紀念日活動，雙方就共同合作事項交換意見。目前我工作重點項目在於提供醫療及基礎建設。

(二)非邦交國的因素：

無邦交國因考量其國家利益、衡酌與我實質關係及與中國大陸之往來，對我參與國際組織態度不一。

1、美國：

- (1)1994 年 9 月美國柯林頓政府任內公布「美國對華政策的八項調整」，其中第三項：「於適當時機支持臺灣加入不限以國家為會員之國際組織，並設法使臺灣在無法加入之以國家為會員之國際組織中表達意見。」1998 年 6 月柯林頓總統訪問中國大陸時，在上海圖書館說出對臺的「三不」政策，⁹¹其中第三不：「反對臺灣成為聯合國的會員國或是任何以國家名義為會員資格的國際組織」。此為美國對臺灣加入國際組織的具體立場，卻也顯示美國支持臺灣參與國際組織，但不能以主權國家的身分成為會員國，這也符合美國所必須恪守的「一個中國」政策。

- (2)美國總統歐巴馬於 2009 年 11 月 15 日至 18

⁹¹ 「三不」政策之其他二不：美國堅持一個中國政策；不支持臺灣獨立，不支持一中一臺、兩個中國。

日間訪問中國大陸，並於 17 日雙方發表「中美聯合聲明」。中國大陸強調，臺灣問題涉及中國主權及領土完整，希望美方信守有關承諾，理解和支持中方在此問題上的立場。美方表示奉行一個中國政策，遵守中美 3 個聯合公報的原則，並歡迎兩岸關係和平發展，期待兩岸加強經濟、政治及其他領域的對話與互動，建立更加積極、穩定的關係。但有學者認為：美軍駐防日本沖繩係其要固守的「第一島鏈」，⁹²美國實際上是不希望兩岸關係發展的太快，我若成為中國的一部分，美國就無軍售的利益可圖，我國不能讓美國有太大的疑慮，但也要有些疑慮。⁹³

2、日本：

- (1) 不挑戰「一中原則」，在不涉及主權問題之情況下，支持臺灣有意義參與國際組織。
- (2) 目前日方給予我赴日觀光免簽證待遇及臺日全面相互承認駕照後，雙方關係可望更進一步，我政府認為臺日關係應定位為「特別夥伴關係」。

3、歐盟：

- (1) 依據 2007 年「歐盟之東亞外交與安全綱領」(Guidelines on the EU's Foreign and Security Policy in East Asia)，歐盟鼓勵兩岸針對臺灣參與多邊論壇，尤其是與歐盟及全球利益相關之多邊機制，尋求可行之解決方案。

⁹² 「第一島鏈」係由阿拉斯加、阿留申群島、日本、韓國等地的基地與駐軍組成，這一條島鍊是美國與日韓等國向西部署的最前沿，也是美國鍊式部署中最嚴密的一條線。

⁹³ 陳一新，2009。

(2) 歐盟於 2008 年 5 月 26 日發表聲明：「歡迎兩岸關係所帶來之正面動能，相信新政府之成立為雙方採取積極作為及恢復有意義對話帶來機會。」歐盟輪值國主席於 6 月 13 日發表歡迎海基、海協兩會復談之聲明。9 月 19 日更發布聲明，表達支援臺灣參與專門多邊論壇之立場。

4、東南亞：

(1) 東協於 2008 年 7 月外長會議聯合公報中，首次列入「歡迎兩岸關係持續改善」等文字。兩岸關係和緩對我開拓東南亞關係已產生若干正面效應，我與東南亞國家交往層級與互動頻率均有明顯提升。

(2) 目前我與菲律賓、印尼、泰國等分別舉行部長級勞工會議，亦將推動與東協國家進行部長級經濟合作諮商會議。

5、亞西：該地區國家媒體在馬總統就職後，大幅報導我兩岸及外交政策，例如以色列議員撰文支援我參與專業性國際組織等。

6、其他：

(1) 美日等先進國家樂見我公民社會蓬勃發展，並認為非政府組織國際交流及合作在於創造更好的人類福祉，對於我非政府組織積極與國際接軌大多表肯定態度，並認為國際非政府組織對於臺灣國際參與應盡量排除政治因素，給予公平開放參與之權利（外交部）。美國及日本自 2002 年起即公開支持我成為世界衛生大會觀察員，歐盟則自 2003 起支持我有意義參與世界衛生組織（參與實質之技術性層次事項），上述國家本年亦高

度關注我案發展，並曾採取具體作為表達其一貫之支持立場。依據 2007 年我國推動成為世界衛生組織「會員」案之經驗，上述國家並不支持，並在大會中投下反對票。2009 年我國確定獲邀以觀察員身分出席世界衛生大會後，除友邦外，美國、英國、新加坡、日本、加拿大、法國及歐盟等，均公開表示歡迎及肯定。

- (2) 我國於參與亞太經濟合作教育相關會議及計畫時，與美、日互動良好，尤其我國參與多項該二國所主辦的亞太經濟合作教育研究計畫，已建立深厚的友誼，日本亦派送其學者參加我國本年辦理之「課室研究應用於語言教學及學習之研究」計畫案所舉辦之 DVD 工作坊；目前以「中華臺北」為名加入以亞太經濟合作等以經濟體為會員之國際組織，尚無法以正式國號加入政府間的國際組織，主要為來自於中國大陸的阻撓（教育部）。
- (3) 中國大陸於 1983 年成為世界關務組織(WCO)正式會員，歷年我國尋求參與 WCO 相關會議或活動之各項努力，多受阻於中國大陸之杯葛。美國對我加入 WCO 向表支持；日本則採相對保守態度。惟當前兩岸關係改善，我國參與國際事務空間相對擴大。於 2009 年積極與美國、新加坡、歐盟、日本等 10 個主要國家駐臺機構進行拜會，期能在推動參與 WCO 議題上，另闢多元聯繫溝通管道，尋求各國於適當時機協助我方成為 WCO 觀察員；近年兩岸關係顯著改善，我國爭取成為 WCO

觀察員雖路途維艱，惟曙光已露（財政部）。而 WCO 內部將我視為對外關係依附於中國大陸之「個別關稅領域」，欲成為 WCO 會員依 WCO 設立公約第 2(a)(ii)條規定，須由中國大陸代為提出申請。即便我國擬引用 WCO 設立公約第 2(d)條規定申請成為觀察員，恐亦無法避免須徵獲中國大陸同意；故我國欲申請成為 WCO 觀察員，必須排除中國大陸之阻撓。

五、非政府組織之困境

(一)國際非政府組織在國際上的活動，可歸類為倡議型與服務型兩大領域。倡議型活動多是以聯合國及其周邊或後續會議為主，非政府組織藉由參與其中，蒐集資訊、學習議題發展策略、加強網絡連結及強化組織的宗旨與主張，活動型態基本上是事件導向。但是我國非政府組織在國際倡議活動的領域中，相對落後於服務形態的國際組織，主要原因是對於國際議題發展的陌生、語言的隔閡以及組織相對的資源支應或發展不足。主要原因是過去 30 年來，我國一直被排除在聯合國及其體系之外。為使我國非政府組織在國際社會上，能有較大、較強的國際參與及能見度，就是逐步推動我國重新加入聯合國及其周邊組織。如果臺灣能為聯合國的會員國，臺灣將可在世界政治的大舞臺及其功能性機構與各國政府作正常的互動，對臺灣的國際參與及國家安全，都有正面的作用⁹⁴。

(二)2005 年我非政府組織加入國際非政府組織之數目約有 2,054 個，迄今已有 2,158 個，數目呈現逐

⁹⁴行政院研究發展考核委員會，2002 年：頁 215-220、25。

年增加趨勢。外交部稱：我非政府組織加入國際非政府組織之不利因素包括：中共打壓之因素、資訊不足及我非政府組織國際參與能力待加強等問題；所以應結合國際友好力量突破政治因素干預、強化我非政府組織國際能力及建構國際非政府組織資訊交流平臺等。而過去政府因為外交遭到孤立，常將非政府組織當成可以突破外交空間的一種工具，但在兩岸關係改善之後，外交單位對非政府組織的政策又有所改變，不希望非政府組織在國際環境有太積極的活動，所以國內許多非政府組織對政府部門有些反感。⁹⁵

(三) 國內非政府組織經常舉辦各類的會議，但未有整合及整體架構，像一盤散沙，欠缺能力及人力與中國大陸抗衡，亟需政府引導。而外交部每年補助非政府組織僅約 2 千萬元，但登記有案的非政府組織有 3 千多個，應有篩選的機制，例如具有國際非政府組織會員資格的。我國需要非政府組織協助政府與非邦交國聯繫，並與對岸的非政府組織實際合作、互動，以改變其基層民主，例如四川大地震時，我非政府組織給予對岸很多協助，其非常感謝我之協助。然我非政府組織應再培養外語及商界等人才，另加強與國外非政府組織的接觸與聯繫，如慈濟在 54 個國家行善，並設有辦事處，其中大部分為非邦交國，有關醫療援助此面向，中國大陸的公民社會尚無法如我非政府組織。⁹⁶

⁹⁵ 王振軒，2009。

⁹⁶ 林德昌，2009。

壹拾、目前參與國際組織之策略

1971年我國退出聯合國，倘若能再度成為聯合國之會員國，等同國際社會對臺灣的一個集體承認，確認在臺灣的中華民國是一個名實相符的正常國家，並能使中國大陸主張「臺灣是中國的一部分」失去法理性。⁹⁷然成為聯合國會員國仍極為困難之下，政府則積極爭取以會員國身分加入其他國際組織，以強調我國國家主權，擁有不受外力干預之最終政治權力。⁹⁸事實上，中共自1949年以來，未曾在臺灣行使過管轄權，兩個政府隔海分治已為事實。

一、外交休兵前後之現象

在全球化的時代，國際組織是協調各國共同解決跨國性議題、促進國際合作之多邊平臺，其功能性角色日益重要，近年來政府間國際組織及非政府間國際組織均有蓬勃發展的趨勢。我國在政治、經濟、社會各方面之發展業已獲得國際社會之肯定，與世界各國之交流合作關係與日俱增，相互依存度亦日益加深；馬總統於2008年5月就任後，對中國大陸採外交休兵之政策，期能拓展我參與國際組織之空間。

(一)在外交休兵之前，我國參與國際組織的努力，如重返聯合國及世界衛生組織的努力都遭到封殺，重要政府領導人也無法參加每年的亞太經濟合作會議(APEC)高峰會。然面對競爭激烈的全球競爭現況與漸趨複雜的國際經貿規範，為有效處理國

⁹⁷ 陳隆志，2003年：頁66。

⁹⁸ 外交部於「臺灣的國際法地位」說帖(2009年10月22日)表示：「臺灣是中華民國的一部分」，這不論就歷史或國際法而言，都是單純且明確的事實陳述。從1945年9月9日中華民國政府在南京接受日本的戰敗投降，同年10月25日在臺北中山堂接受日本臺灣總督投降，在法律與事實上即已恢復對臺灣的領土主權。此一恢復主權的事實，於1952年4月28日中華民國與日本簽訂中日和約後，再次得到確認。中華民國政府自1945年恢復臺灣與澎湖列島之領土主權，並有效行使管轄，至今已逾60年，中華民國之命運與臺灣之命運已經密不可分。

際經貿談判業務，以反映其產業需求與社會共識，行政院於 2006 年 11 月 9 日同意設置「經貿談判代表辦公室」，⁹⁹經濟部並於同年 12 月 13 日訂定發布「經濟部經貿談判代表辦公室設置要點」¹⁰⁰，並於 2007 年 3 月 31 日正式成立「經濟部經貿談判代表辦公室」，盼藉此新的任務編組，以行政指導方式取代過去會商方式的作法，強化部會間的協調，並可以專責機構的機制，維持經驗傳承，培養可主動出擊的專業團隊，以成立談判專責單位來處理這些複雜及專業的貿易政策與談判業務；總談判代表現由經濟部政務次長兼任。¹⁰¹依據「經濟部經貿談判代表辦公室設置要點」規定，經貿談判代表辦公室專責辦理 WTO、FTA 及臺美 TIFA 架構談判等多邊及雙邊之經貿議題之談判，並定位為「國際經貿策略聯盟布局小組」下的對外談判協調機制，其主要任務則包括：研擬對外經貿談判整體策略、促進政府施政與國際接軌、對外進行經貿談判、對內溝通協調各部會談判立場，而目前重要之工作有：參與 WTO 杜哈回合談判、¹⁰²研擬及推動洽簽 FTA 之策略作法、¹⁰³透過 TIFA 架構強化臺美經貿關係、¹⁰⁴建立

⁹⁹ 行政院 2006 年 11 月 9 日院臺經字第 0950050552 號函。

¹⁰⁰ 經濟部 2006 年 12 月 13 日經貿字第 09504607550 號函。

¹⁰¹ 首任總談判代表為鄧振中，總談判代表之編缺由外交部修訂「中華民國常駐世界貿易組織代表團組織規程」，增列一名「副常任代表員額」提供。該辦公室另置副總談判代表 2 人（分別由經濟部及外交部派任）、談判代表 5 人（編制為 7 人，尚有 2 名待補齊）、檢察官 2 人（法務部借調）、經濟部商務秘書 2 人、處員 3 人、技士 1 人、法務助理 1 人、行政助理 7 人，合計 24 人（2009 年 8 月止）。

¹⁰² WTO 杜哈回合談判自 2002 年 1 月展開迄今，歷時已近 8 年，其間經過 2003 年坎昆部長會議失敗，其後在 2004 年 7 月底完成談判架構之談判。惟針對相關談判架構下之各項實質內容，會員遲遲未能達成共識，談判並曾於 2006 年 7 月宣告暫停。在 2007 年 2 月恢復談判後，WTO 經過數度之小型部長會議諮商，迄至 2009 年 8 月上旬為止，會員仍未能就實質議題達成共識。

¹⁰³ 我國因為兩岸政治因素干擾，尚未與主要貿易夥伴簽署 FTA，對我國與其他國家之戰略夥伴關係、國家整體經貿發展、競爭績效及在全球產業鏈之角色等，可能造成許多不利影響。FTA 之簽署除關稅自由化外，尚包括許多法制議題，諸如：智慧財產權保護、投資法規鬆綁、跨國競爭議題之合作及貿易便捷化等。

專業國際經貿法律團隊爭取我經貿利益、¹⁰⁵宣導我推動兩岸洽簽「兩岸經濟合作架構協議」(ECFA)等。¹⁰⁶

(二)在外交休兵之後，國民黨榮譽主席連戰於 2008 年 11 月份在秘魯舉行之 APEC 領袖會議中，代表馬總統與各經濟體領袖就國際與區域重大議題交換意見，其會議結論是改革國際金融組織和國際經貿體系的重整，也呼籲各國不要採取保護主義的措施，也展現各國團結對抗國際金融風暴的決心。連戰藉 APEC 的場合，與其他 20 個會員討論當前世界面臨的經濟困境，也與 7 個國家代表團舉行雙邊會議，對拓展我國國際空間而言，可說是開啟我國重回國際社會的第一扇門。外交部前部長歐鴻鍊於本院諮詢時表示：在國家尊嚴和務實利益之間求得平衡點，要找出一條活路，以前是把國家尊嚴極大化，而忽略老百姓福祉，例如若能參加 WHO，將可增進老百姓福祉，反之如果把國家尊嚴極大化，則不易加入 WHO，目前是在兩者間取得平衡點。這明確說明我國目前參與國際組織之做法。馬總統就任後，由於兩岸關係和

¹⁰⁴ 臺美自 1994 年 9 月簽署臺美「貿易暨投資架構協定(Trade and Investment Framework Agreement, TIFA)」以來，該協定向為臺美雙方推動貿易、投資與商業合作關係最重要之平臺，及臺美雙方解決經貿關切事項最重要之諮商管道。

¹⁰⁵ 該辦公室目前之經貿法律團隊由 1 位法律議題談判代表、2 位由法務部借調之檢察官、1 位法律背景之商務人員及 1 名法律助理組成。其具體成果。

1. 我國自 2002 年加入 WTO 後，7 年來曾加入 52 件爭端解決個案之第三國，並對 14 件個案提出第三國意見書，其中經貿法律團隊自 2007 年 8 月成立迄今，即獨立撰寫 6 件個案之第三國意見書及 3 份口頭聲明資料。

2. 歐盟以智慧型手機具備 GPS、電視等功能為由予以課稅，造成我國業者如宏達電之產業損失。該辦公室主動聯繫美、日等共同原告國對歐盟表示關切，同時透過我駐外機構進洽歐洲資通訊科技協會(EICTA)，對歐盟內部支持本案不課稅立場之單位進行遊說。歐盟於 98 年 8 月正式公告不再對智慧型手機予以課稅。

¹⁰⁶ 我國與中國大陸洽簽「兩岸經濟合作架構協議」(ECFA)為目前政府重要的經貿政策。自 2009 年 3 月至 8 月中旬，該辦公室已完成 84 場次說明會，每場說明會多由經濟部之部、次長出席說明，與各界充分溝通意見，說明簽署 ECFA 對我國國際關係與對我經濟、產業的利益，並闡述政府對可能衝擊之配套因應措施，以建立共識。

緩，亦促成我擴大參與國際組織：

- 1、亞太經濟合作(APEC)：2008年11月連前副總統戰代表馬總統參加APEC領袖會議，此為我加入APEC以來，出席層級最高之領袖代表。
- 2、世界貿易組織(WTO)：2008年12月9日我國順利加入世界貿易組織(WTO)之「政府採購協定」(The Agreement on Government Procurement, GPA)，不僅落實我入會承諾，亦可確保我國廠商與各國廠商公平競爭，爭取其他GPA會員境內每年高達9,600億美元之政府採購商機。
- 3、國際衛生條例(IHR)：2009年1月，世界衛生組織(WHO)主動致函我行政院衛生署疾病管制局，表示將接納我參與「國際衛生條例」(International Health Regulations, IHR)，使我國能加入全球疫情通報及防治體系，並與WHO直接聯繫互動，此對提升我疫情監測、預警能力及公共衛生有正面意義。¹⁰⁷
- 4、世界衛生大會(WHA)：2009年4月28日WHO陳馮富珍幹事長電傳致函我行政院衛生署葉署長金川，邀請我組團以「Chinese Taipei」(中華臺北)之名義及觀察員身分出席第62屆WHA。我團與會期間在參與地位及稱呼上均未遭到矮化，所享權利亦與其他觀察員相同，相關安排均符合「尊嚴、自主」之原則。顯示外交休兵等政策，對我國爭取國際空間確實有正面影

¹⁰⁷ 2009年1月我國加入國際衛生條例相關機制後，獲取密碼(access code)可以進入「公衛事件資訊網站」(event information site)，及時取得最新國際疫情訊息，遇有WHO發布H1N1新流感疫情等級之提升時，均能比WHO網站及媒體提早獲知，及早因應。

響。¹⁰⁸

5、2009年11月「亞太經濟合作會議」年會在新加坡登場，連前副總統亦順利參與亞太經濟合作領袖會議，11月4日於亞太經濟合作「新加坡之夜」活動中，更與美國總統歐巴馬握手言談。經濟部長施顏祥與交通部長毛治國則出席11日亞太經濟合作雙部長會議，經濟部國貿局長黃志鵬、外交部國際組織司長章文樑，與首度擔綱企業代表的國泰金董事長蔡宏圖，亦各自出席「總結資深官員會議」與「企業諮詢委員會會議」。

(三)以參與世界衛生大會為例，過去我國將臺灣問題予以國際化，期待國際支援我國，而能與中國大陸對抗，惟實質效果有限，現改以與對岸談判，但仍被批為將臺灣問題內政化，我國參與國際組織需要對岸的支持，是否會矮化我國的主權？另以參與世界貿易組織為例，我國是貿易強國，國際社會較會支持我國加入，中共則較會讓步，故加入國際組織與國際環境之支持度與議題皆有關係。兩岸關係和緩後，在政府間國際組織方面固有上述正面案例，亦可感受到雙方均有意避免正面衝撞，惟因參與政府間國際組織涉及敏感，雙方亦均甚謹慎，不輕易改變立場。故有關兩岸未來在多邊國際場域之互動情形，尚待審慎密切觀

¹⁰⁸ 我國代表團能與會場內之193國衛生部門最高官員、國際非政府組織之代表正常互動，除有助於醫衛專業之精進發展外，亦增進我國國際能見度。我衛生署署長葉金川以「中華臺北」代表團團長之身分於大會發言，發言之文稿中正式提及臺灣(Taiwan)，並且強調我國醫衛成就及對國際社會有貢獻之意願。我國代表團亦針對相關技術性之議題，進行「四次發言」，將我國在流感疫苗準備情形、結核病之防治、疾病防治及基層照護等項經驗分享國際友人。此為我國退出聯合國來第一次以官方名義參加聯合國相關機構舉辦之會議，並於會中取得正式發言機會，相關發言均將正式列為WHO官方紀錄。

察。

二、加入國際組織之優先順序

(一)目前外交部後續積極推動者：參與聯合國、世界衛生組織，以及聯合國相關專門機構及主要功能性組織，如：地球觀測集團(GEO)、南太平洋區域漁業管理組織(SPRFMO)、網際網路名稱及號碼指配機構(ICANN)及其下屬「政府諮詢委員會」(GAC)。另外外交部由世界衛生大會案之推案心得，認為後續組織之選取或可由以下各點作為考量標準：

- 1、相關組織或機制處理之議題為國際社會所關注、與民眾切身利益相關，且有賴國際合作解決者：為獲得主要國家及國內民眾之支持，我推動參與國際組織案，可擇當前國際關注、需各國合作解決之議題、或與我國民眾切身利益相關者，較有利提高我推案訴求之接受度。如可試由當前國際社會最為重視、討論最熱烈之金融危機及氣候變遷與環保等議題切入；另打擊犯罪合作與我國及各國民眾切身安全密切相關，此外臺灣為亞太飛航樞紐之一，有必要參與國際飛航安全合作機制，以上均為我可考量之方向。
- 2、法理及實務上較有參與空間：我參與國際組織案最大困難，仍在尋求一我與中國大陸均可接受之安排。WHO案可成功推動之因素之一，即在於幹事長函邀觀察員出席之作法，有先例且較易達成共識。基此，相關國際組織、公約或機制就參與方式之規定或實務作法是否具彈

性，將為評估我推動參與難度之指標之一。另倘兩岸關係能續朝正面方向發展，亦有助達成具創意之安排。

- 3、功能性較強、中方及各國較不易持否定態度者：為訴求我案之合理性及正當性，我推案目標仍應強調功能性及專業性；另就兩岸已有相關聯繫合作之議題、或相關國家對我未能參與所遭遇之困難已有瞭解之組織，當較易獲得支持。例如基於兩岸間已有簽署航空運輸協議，我可論述以提升我飛航安全對兩岸飛航旅客安全均有幫助，故應將我納入國際飛航安全機制。
- 4、主管機關態度：主管機關之態度對我擇定推動目標具關鍵因素。鑒於專業性組織之推案工作端賴本部與主管機關之合作，故推案目標之設定允宜先與主管機關達成共識。
- 5、綜上，策略上應以政治敏感度較低，惟實質關係我國計民生或我可作出具體貢獻之功能性國際組織為目標，廣泛尋求國際社會之支持。作法以務實態度彈性處理參與名稱及方式問題，以尋求兩岸均可接受之安排。現階段雖不以主權議題為訴求，惟過程中均謹慎行事，不接受有損我地位及尊嚴之安排，對於我已參與之國際組織，擇定重點議題及對象，研提具體計畫，深化與各會員合作。

(二)其他部會之作為：

- 1、有關衛生醫療等國際組織方面：

(1)我國自 1997 年開始推動參與世界衛生組織

(WHO)，10 餘年來全力推動參與 WHO，每年均派員赴日內瓦參與相關活動，但一貫以爭取成為世界衛生大會 (WHA) 之觀察員為最優先目標。目前我國除已順利加入國際衛生條例 (IHR) 相關機制並正常運作外，政府仍希望參與其他五項重要機制，包括食品安全網絡 (INFOSAN)、非法菸草交易 (Illicit Tobacco trade)、國際偽藥防制工作小組 (IMPACT)、全球疫情警報與反應網絡 (GOARN)、結核病防制 (Stop TB) 等機制。此外亦將針對傳染病、食品安全、偽藥、走私菸等重要衛生問題，積極參與 WHO 所舉辦之技術性會議或活動。

(2) 目前我國若使用正式會員申請入會，則會遇到聯合國大會 2758 號決議案的問題，要取得美、日、歐盟等國的支持；我國曾於 2007 年提出入會申請，美方亦表示反對的立場，目前國際社會僅同意我國成為世界衛生大會的觀察員；另食品安全網絡極為重要，應優先考量參與 (行政院衛生署)。

2、目前內政部警政署刑事警察局規劃爭取參與之國際組織，包含「全球網路執法聯盟」(Virtual Global Taskforce, VGT) 及「國際刑警組織」，前者該局已於 98 年 5 月以「警政署」(NPA) 之名義向該非政府組織提出正式申請，年底將進行實質入會審查。該局於本院諮詢時亦稱：國際警察合作是一個世界潮流，不應有政治涉入，目前應先爭取能使用 I-24/7 全球通訊系統，以獲得重大犯罪資訊。

3、我已為「亞太防制洗錢組織」會員，而「防制洗錢金融行動工作組織」(FATF)為目前最具效能之國際防制洗錢組織，普受會員國重視，歷次會議參與踴躍，人數多達4百餘人，對我方拓展或建立各國溝通管道、窗口幫助極大，並能汲取防制洗錢經驗及適時確保我國權益。若能成功申請進入FATF，將對於我國金融透明度、立法完整度及執法有效度具有指標作用，有助於我國國際經貿金融業務之推展。

(三)國內學者意見：

1、我應將所想要加入的國際組織，進行優先順序的排序，將參與的必要性、加入的可能性、各國對我國提案的態度、對岸是否默許、加入的成本效益等議題，納入考量及研究，如果沒有必要加入，也未必要去爭取。但我亦會申請些中共不同意的國際組織，以滿足國人對國家主權的意識，惟應務實爭取參與關於健康、氣候等議題的國際組織，不同的層次皆須進行，不能僅參與能凸顯主權的國際組織，其他的國際組織就不參與。我國必須在下列聯合國專門機構(Specialized Agencies)、計畫及基金會(Progammes and Funds)、相關組織、研究及訓練機構(Research and Training Institutes)與其他聯合國實體(Other UN Entities)等排出優先順序，對於以上五大區塊的40多個聯合國組織的參與，國內應舉辦公聽會，邀請相關議題的公民社會團體及學者專家提出看法，並整合意見，將優先順序列出，以每年一至兩個組

織為目標，提出申請。而上開聯合國所屬五大區塊說明如下：¹⁰⁹

- (1) 第一類的專門機構：國際勞工組織、聯合國糧食組織、聯合國教科文組織、世界衛生組織、世界銀行集團（包含國際復興開發銀行、國際開發協會、國際金融公司、多邊投資保證機構、國際投資爭端解決中心）、國際貨幣基金會、國際民航組織、國際海事組織、國際電信組織、萬國郵政聯盟、世界氣象組織、世界智慧財產權組織、國際農業開發基金、聯合國工業開發組織、世界旅遊組織等。如我國盜版仍然嚴重，參與世界智慧財產權組織就是一個很好的選擇，世界銀行、國際海事組織也很好，但很難加入，世界旅遊組織也很好。
- (2) 第二類的計畫及基金會：聯合國貿易與發展會議（如：國際貿易中心）、聯合國毒品管制計畫、聯合國環境計畫、聯合國兒童基金會、聯合國發展計畫（包含：聯合國女性發展基金、聯合國志工組織、聯合國資本開發基金）、聯合國人口基金、聯合國難民高級專員署、世界糧食計畫、聯合國人類住區規畫署等。
- (3) 第三類的相關組織：世界貿易組織、國際原子能總署、全面禁止核試爆條約組織準備委員會等。
- (4) 第四類的研究和訓練機構：聯合國區域間犯罪和司法研究所、聯合國訓練研究所、聯合

¹⁰⁹ 嚴震生，2009。

國社會發展研究所、聯合國解除武裝研究所、國際提升婦女地位研究訓練所等。

(5) 第五類的其他聯合國實體：聯合國人權事務高級專員公署、聯合國計畫執行辦公室、聯合國大學、聯合國系統職員學院、聯合國愛滋病計畫署等。

2、我國與其全面去爭取加入所有的國際組織，不如找重點去突破；現已加入世界衛生大會的觀察員，未來如能從世界衛生組織去深入突破，或能產生擴散性的效果，而後再去爭取其他聯合國周邊組織。我可優先考量參與國際財經組織，例如：世界銀行、國際貨幣基金或是其他財經領域的組織。又我已加入世界貿易組織架構下的「政府採購協議」，以及世界衛生組織架構下的 6 大通聯機制及其技術性會議，包括：「國際衛生條例」、「國際食品安全網絡」、「全球疫情警報與反應網絡」、「結核病夥伴網絡」、「菸草控制框架公約」、「國際反偽藥工作小組」，但未來如何與其密切互動，成為我參與國際組織的實質工作項目。另亦可選擇與全球化有關的議題參與，如與氣候、海洋變遷等有關議題的國際組織，美國歐巴馬總統上任後，很重視綠能、環保等議題。海基、海協兩會於 2009 年的第 4 次江、陳會談，討論的議題主要是經貿、文化等議題，但未列入兩岸參與國際組織的議題，此議題應該列入討論，但基本上不會碰觸一中、兩中的問題。¹¹⁰

¹¹⁰ 翁明賢，2009。

3、我國無法全面與中國大陸競爭，應該挑選我國較強項的議題，如慈濟、佛光山等國內非政府組織，在醫療、教育文化、人道救援方面都做得不錯，可為國際社會盡些責任，即可凸顯我國的實力。¹¹¹另我國除沒有必要將國際組織「一網打盡」，反之，我應慎選參與的模式，鎖定一些對我國民生福祉密切相關的國際組織。就參與國際組織的模式來說，可分為以下四個模式：¹¹²

(1)全面模式 (Overall Approach): 就是臺灣外交部 2008 年 9 月所提出要求參與所有聯合國特別機構的模式。聯合國下面的政府間組織非常之多，臺灣不可能參加所有的政府間組織，北京也不可能求必應。設身處地來想，北京也不可能同意我國參加所有國際組織的要求，因為這是他們手中的籌碼。在尋求參與國際組織之前，我國有必要瞭解自己究竟有沒有能力處理我國和這些國際組織之間的關係。以談判人才而論，從參與前的磋商談判，到進入後的議程設定談判，我國是否擁有同時與好幾個國際組織磋商談判的談判人才與能力？再以外交人力來說，一旦可以同時參加多個國際組織，我國是否有足夠的外交人力派赴國際組織的總部？更何況，每一個國際組織的入會章程都各自不同，我國以什麼名義申請、以什麼身分入會、或在什麼情形下入會，都需要做長期與

¹¹¹ 王振軒，2009。

¹¹² 陳一新，2009。

審慎的研究。我國因長期孤立，對相關國際組織的研究和瞭解有限，尚需要花時間培養人力。¹¹³

(2) 漸進模式(Incremental Approach)：鎖定一些對我國民生福祉密切相關的國際組織，以逐案方式與先行與北京諮商，經雙方同意後，再與這些政府間組織個別協商。例如，我國可鎖定一些對我國民生福祉密切相關的政府間組織組織，像是世界衛生組織(WHO)，或是其他低政治性(low-politics)的國際組織，像是國際民航組織(ICAO)、國際海事組織(IMO)、世界氣象組織(WMO)、國際電訊聯盟(ITU)、萬國郵政聯盟(UPU)等。北京一再表示，他們希望我方能給大陸一份臺灣想參加的國際組織清單，以便北京進行研究。據說：馬總統連任前，中共可能再給兩個國際組織，至於是那兩個，目前不知道，外交部國際組織司也不會講，另外，交通部在實務上也有與好幾個國際組織接觸，像國際海事組織、國際氣象組織。我國在國際法的專業人才不足，臺灣參加國際組織，需要中共的協助，例如國際海事組織在英國倫敦，過去對臺灣不是很好，但可以私下試試看，不要在檯面上叫囂，另外國際民航組織，如果有中共的協助，我們要參加，就可以快一點。薄瑞光也說，臺灣要參加國際組織，需要中共的點頭。中共認為臺灣要參加什麼國際組織都可以，但是要承認「一個中國原則」，王毅說，臺灣問題是中

¹¹³ 陳一新，蘋果日報，2009年5月1日。

國內政問題，但兩岸可以談判，而美國認為兩岸關係發展的很好，但不要談政治、政策，兩岸不能太快去談到政治，蔡英文在2002年有去美國解釋一邊一國，陸委會賴主委也去美國，說明政策，見到了美國副亞太助卿，美國不希望我們弄公投。

(3) 升級模式 (Upgrade Approach): 是指在一些臺北已經參與的政府間組織，像是亞洲開發銀行，但是身分、地位、權益卻非常不理想，應該積極尋求改善。隨著兩岸關係的不斷進展，我國可尋求與北京諮商，經雙方同意後，再與這些政府間組織個別協商，針對我國在這些國際組織的身分、地位與權益，作出相應的調整。

(4) 議題取向模式 (Issue-Oriented Approach): 當兩岸完成某些議題的談判，並達成一些協議之後，我國可針對該項議題相關的政府間組織，尋求與北京諮商參與或重返這些國際組織。我國早在1980年代就在中共壓力下退出國際刑警組織。但是，當2009年4月下旬第3次江陳會簽訂共同打擊犯罪及司法互助協議之後，臺北就可尋求與北京諮商重返國際刑警組織之道。

三、入會身分

國際組織的成員，大致可分為正式會員 (Voting member)、部分會員 (Non-voting member)、觀察員 (Observers)。正式會員可參與該國際組織的所有活動，並具有完整的權利與義務，成員有權出席組織召開之會議，有權對相關事宜提出意見、評論，有權對決議案行使表決。部分會員、觀察員只能參

與該組織的有關會議，但無表決權。我非聯合國會員國，又在中國大陸的打壓之下，難以國家之名義成為政府間國際組織的會員國，目前僅能成為若干組織之觀察員。

我國於 2009 年成為世界衛生大會的觀察員；按世界衛生組織議事規則第 3 條規定，召集衛生大會的通知，應由總幹事在例會確定的會期 60 天前、或特別會議會期 30 天前，送交各會員國及准會員、執行委員會代表，以及所有邀請參加會議的與本組織建立關係的政府間組織及非政府組織。總幹事可邀請已提出會籍申請的國家、已代為申請為准會員的領地、以及雖經簽署但尚未接受組織法的國家，派觀察員出席衛生大會的會議。同議事規則第 47 條則規定，應邀參加的准會員、或已代其申請會籍的領地的觀察員，可列席衛生大會或主要委員會的任何公開會議。應大會主席邀請並經大會或委員會同意，他們可對討論的問題發言。觀察員可發給非機密性檔、以及總幹事認為可以發給的其它檔。他們得向總幹事提交備忘錄，其分發性質與範圍由總幹事定。

至於我國是否能成為世界衛生組織之會員國，參據該組織憲章第 3、第 4 條規定：「各國均得為本組織會員國」、「聯合國會員國，依第 19 章規定，並依其本國憲法程式，簽訂或以其他方法接受本組織法者，得為本組織會員國。」另副會員之規定如該憲章第 8 條規定：「領土或各組領土，其本身不負國際關係行為責任者，經會員國或對各該領土負責之主管當局代表申請，得由衛生大會准其加入為副會員。副會員出席衛生大會代表之資格，應為衛生專門技術人才，並應為該當地土著。副會員權利

與義務之性質與範圍應由衛生大會予以決定。」然我非聯合國會員國，目前若要成為世界衛生組織的會員，有其困難度；而參與副會員，應非我所樂意之身分。世界衛生組織並未設有觀察員，僅世界衛生大會設有觀察員。

四、入會名稱

(一)我國在參與國際組織的名稱方面，有以正式國名「中華民國」、奧運模式的「中華臺北」¹¹⁴、中華民國附註括弧臺灣，中國附註括弧臺灣、「臺灣，中華民國」、「臺北，中國」、臺澎金馬個別關稅領域、臺灣漁業實體等。目前中國大陸對於我國加入各類國際組織，堅持我國在該組織之會員名稱不得使用「中華民國」或「臺灣」，僅得以「中國，臺灣」或奧運模式的「中華臺北」為名，派代表參加該組織之活動；或主張我方如直接與該組織秘書處就業務事項進行聯繫，我方及秘書處均應將電函以副本抄送中方。

(二)至於國內非政府組織參與國際會議及活動所使用名稱及處理原則，大體而言與我參與政府間國際組織類似，惟因非政府間國際組織議題多元且組織編制較具彈性與開放性，因此我非政府組織可使用名稱包括「Republic of China」、「Taiwan」、「Chinese Taipei (Taiwan)」、「Chinese Taipei」、「Taiwan Society」、「Taiwan Chapter」等。而鑒於非政府組織有其自主性，我政府無法

¹¹⁴ 1979年10月，國際奧會執行委員會在名古屋集會，決議依照烏京決議的精神，將「設於臺北的中國奧會」改名為「中華臺北奧林匹克委員會」(Chinese Taipei Olympic Committee)，並規定中華民國奧會不得使用中華民國的國旗與國歌，此項決議以62票贊成、17票反對而通過，這就是所謂的「名古屋決議」。1980年代末期，兩岸關係緩和，雙方在1989年4月7日達成協議，中國大陸和臺灣簽字接受名古屋決議，並同意參加國際奧會所有的競賽項目，皆遵守此一決議，而遵守名古屋決議就是所謂的奧運模式。「中華臺北」雖然並不是雙方都想要的名稱，但最終卻成為「最大公約數」，是彼此皆能勉於接受者(嚴震生，2009年：頁4)。

強行要求其以何種名稱參與國際會議或活動，惟我方絕不接受明顯將我視為中國地方政府或隱含我為中國大陸一部分之名稱如「Taipei, China」、「Taiwan, China」、「Taiwan, Province of China」等名稱。

(三)以國名入會實例：

1、亞洲開發銀行：

(1)亞洲開發銀行於1966年創立時，我國以「中華民國」(Republic of China)國名加入該行，成為創始會員國。1985年該銀行與中國簽訂備忘錄，同意其以「中華人民共和國」名稱入會，並自其入會起依據上開備忘錄，將我國會籍名稱更改為「Taipei, China」(逗點之後有空格)，我國並不接受該決定。

(2)1997年7月香港回歸中國大陸後，其在亞洲開發銀行(ADB)的會籍名稱由「Hong Kong」改為「Hong Kong, China」(逗點之後有空格)，若我在該銀行之名稱形式依舊，味著與香港同屬於中國大陸之個別地方政府，該銀行即創造出「逗點後不空一格」之表意方式，將我國會籍名稱改為「Taipei, China」，並沿用迄今。¹¹⁵

2、中美洲銀行：我國自1992年以「中華民國」(Republic of China)國名加入中美洲銀行，成為區域外會員國，目前持股僅次於西班牙，為區域外會員國之第2位(持股7.5%)，並派駐董事，為目前我國參與具完整會籍的國際組

¹¹⁵ 現由中央銀行總裁彭淮南出任亞洲開發銀行理事，近年彭總裁率領我國代表團出席該銀行理事會年會，均於會中就該銀行片面更改我國會籍名稱，提出抗議。

織。¹¹⁶

(四)外交部官員認為：我國使用「Chinese Taipei」為名參與國際組織，是目前兩岸可以接受的最大公約數，但我國也不希望太被廣泛的使用，若廣泛使用也是不妥的；而有些國際組織已使用「Republic of China」或「Taiwan」者，則堅持不再改名，但在亞洲開發銀行(ADB)年會，我國會籍名稱被迫改用「Taipei, China」，我國每年的講稿都會提出抗議，但該銀行也不接受我國使用「Chinese Taipei」。另非政府組織（不含世界自由民主聯盟等）每年預算約1億2千萬美元，97年有689個非政府組織來申請補助，僅15%的非政府組織會被拒絕，因為經費有限，平均每個非政府組織約補助10-15萬元。外交部官員表示：國內的非政府組織過去為單打獨鬥的傾向，其經驗、財力及功效有限，希望能將性質相近的非政府組織予以聯結，並與國際接軌，特別是在人道救援方面的整合，如慈濟在美國約有10萬人，與美國的非政府組織也有很好的合作，另佛光會在美國也有高知名度；又路竹會前一陣子到非洲肯亞去，之後肯亞衛生部長來臺訪問，2009年路竹會還要去甘比亞，這對我國人道援助的形像很有幫助，國外非政府組織領導人來臺開研討會，可互相交流。國內非政府組織與國際接軌部分，還會再強化。而隨著臺灣經濟發展及政治民主化，我國參與非政府組織的空間比中國大陸多，例如我國在人道關懷及救助做的最好，目前是希望擴大其效果及國際空間，但與美、日的規模比較，

¹¹⁶ 中美洲銀行會員國除哥斯大黎加於2007年與我國斷交外，餘4國(宏都拉斯、薩爾瓦多、瓜地馬拉及尼加拉瓜)均為我邦交國，故我國皆配合參與增資(目前股權比率維持7.5%)。

還差很多，只有慈濟、佛光會的規模是比較大的，其他國內非政府組織都很小，我們會輔導一些國內小的非政府組織去與國際接軌。

(五)國內學者意見：

1、我國參與各類國際組織的主要原因，當然是希望在國際社會對相關議題制訂規範或是通過決議時，不會因為我國的缺席，而使本身的利益受損；不過在參與政府間國際組織方面，還有宣示主權國家的意涵；亦能夠讓外交人員在合縱連橫、折衝樽俎之際，建立人脈，交換利益，未來在最重要的議題方面獲得應有的支持。最後，參與各類國際組織能夠培養國際談判人才及提升外交人員的專業能力。此已明白表示我參與國際組織之主要目的為維護我國家利益及宣示主權。目前在兩岸關係緩和，我國以「中華臺北」名義參加北京奧運，又「中華臺北」此名稱為我國在參與國際組織中最常使用的情形來看，「中華臺北」不僅是國內的最大公約數，亦是兩岸的最大公約數。雖然這不是我國最滿意的名稱，但北京也無法堅持它所要的「臺北-中國」或「中國-臺灣」，因此「中華臺北」基本上並不損及我國的主權，我駐外單位也是用臺北文化經濟辦事處的名稱。目前單獨使用「Taiwan」或「Taipei」是不可能加入國際組織的。¹¹⁷

2、我國對內堅持「中華民國」的主體性不受影響，對外參與國際組織等，則彈性的不排除使用「中

¹¹⁷ 嚴震生，2009。

華臺北」，但久而久之，會從「中華民國」退縮至「中華臺北」，未來是否會演變成為港、澳化的臺灣？因而造成部分人士的質疑。而「Chinese Taipei」的對應是「Chinese Beijing」，是種相對的概念，若我不去強調「Chinese Beijing」的話，會被認為「Chinese Taipei」是隸屬於中國，若我們稱對岸是「Chinese Beijing」，表示兩邊是對等的，而不要稱對岸為「China」。¹¹⁸若我以邦聯的型態，參加國際組織，中國大陸不會同意，而我亦會成為中國的一個省，我國也不會同意。但如果全部都使用「Chinese Taipei」，那麼弊病就是「R.O.C」使用的機會就少了。對於名稱的使用，我認為應該多元化，也就是看情況而定，不要定型化。如果原來參加國際組織使用的名稱不是很好，那就不用升級模式，如果針對特定的議題，例如國際打擊犯罪，就用議題取向模式，所以參加國際組織的名稱，可以交錯運用的。¹¹⁹我國參與國際組織的名稱仍未定，但中共不樂見我使用「Taiwan」或「R.O.C」，我國參與聯合國及世界衛生大會在名稱上的底線，是使用「中華臺北」（Chinese Taipei），但我們應該擬定一個中長期發展。¹²⁰

¹¹⁸ 翁明賢，2009。

¹¹⁹ 陳一新，2009。

¹²⁰ 林德昌，2009。

壹拾壹、結論與建議：

隨著全球化發展，跨國合作機制與非政府間國際組織日益發展及更形重要。馬英九總統審時度勢，提出「活路外交」、「外交休兵」的外交新思維以來，兩岸情勢似已漸趨和緩，由2009年我順利以觀察員身分參與世界衛生大會來看，我參與政府間國際組織似有更大的空間，但長期而言，我參與國際組織仍受制於中國大陸，另國內及國際間亦有不同的意見與態度。爰彙整上開諸章節的研析結果，茲將結論與建議臚陳於下：

- 一、我國參與國際組織除可宣示國家主權之外，且於全球化時代中，並可保障國家利益及善盡國際義務，其為必然之趨勢。

(一)傳統的現實主義認為：國際社會為一無政府狀態，國家是國際社會中最主要的行為者；現實主義者雖未全然否定國際組織的存在，但國際組織必須放在國家或政府行動的脈絡中來討論。又國家中心論認為：民族國家間相互獨立於彼此，其上並且無更高的權威；透過外交機構，國家是世界政治唯一的參與者，所有其他團體在國際關係中的互動，皆須透過國家的政府單位。二者相互強化國家作為國際政治中最主要行為者的論點，即使未完全漠視國際組織，但關懷的重點係以政府或官方機構為合法參與者的政府間國際組織，而非政府組織的價值目標，為其國家意志施行的結果。但另有互賴理論及功能主義等修正主義者觀點的提出，互賴理論批判現實主義國家中心論的論點，互賴理論不僅凸顯國際組織、跨國企業、國際非政府組織等非國家行為者的重要性，同時亦指出經貿、族群、文化等的重要性，以提供該

等非國家行為者參與國際事務的舞臺。功能主義則認為：隨著科技及經濟的發展，國家將會尋求一些跨國界的組織或管道，以滿足其「功能」上的需求，如醫療、通訊、農工、科技發展等專門性議題，係無法僅依靠國家獨立來解決，而是需要藉由全球性的合作，來解決相關的問題，並指出非政府組織往往是形成這種網絡的主要行為者。後二者明顯強調非政府組織的重要性。

(二) 國際組織是國家間多邊合作的產物，係為滿足國家間政府或民間的跨國合作需求，而產生的各種制度性安排，亦為國際社會政治經濟發展下的產物。國際組織一般分為政府間國際組織及非政府間國際組織。政府間國際組織係指透過多邊國際法所建立之國家結合，至少兩個以上國家在政治、經濟、軍事、文化層面的合作，並自身的組織的機構與職權，其組織具有常設組織及自願參與之會員，並具有一廣闊代表諮商式的會議機構，以及常設秘書處，以處理行政、研究及諮詢等功能。另任何非經政府之商議而建立之國際組織，皆應稱為非政府間國際組織；1970年之後，隨著各國財政危機顯現、冷戰時代終結、意識型態衝突與民營化普及，各國政府治理的範疇與能力逐步縮減，又因科技進步，使得政府無從管制或打壓資訊的流通，使企業與非政府組織得以快速擴張，非政府組織漸次填補政府在國際活動方面的空缺。隨著全球化的發展，21世紀國際局勢重視協商與和解，跨國合作機制與非政府間國際組織日益重要；國際間透過正式與非正式的建制或組織，不斷舉行國際會議，尋求共識，以解決各種全球性的問題；因此各國參與各類型的國際

組織，共同面對討論、解決全球化的各項難題，更形重要；而近年非政府間國際組織更積極參與各項國際活動，並對聯合國政策的產生及執行過程中，成為絕對必要的夥伴。

- (三) 依據國際協會聯盟(UIA)發行之 2007-2008 年版國際組織年鑑所示，目前全球各類國際組織共有 61,345 個，9 成以上均於 20 世紀 50 年代後始發展起來，其中有 53,815 個政府間國際組織及 7,530 個非政府間國際組織，其中主要且積極活動的政府間國際組織約有 970 個，另約有 7,530 個非政府間國際組織。我國於 1971 年退出聯合國之後，面對中共對我主權的打壓，我為彰顯國家主權地位、拓展生存發展空間，即爭取在國際社會上應有的平等地位與尊嚴，所以推動參與國際組織是一件重要的工作。尤其近 20 年來，政府對參與國際社會的態度轉趨積極，除積極爭取參與聯合國及世界衛生組織(WHO)之外，並曾提出重返世界銀行、國際貨幣基金會等目標，惟參與過程均會遭致中共的阻擾與打壓，尤以政府間國際組織，歷年亦因此與中共進行不斷的對抗。目前我國計參與 49 個政府間國際組織，亦正積極爭取參與中；學者嚴震生於本院諮詢時表示：我國參與各類國際組織的主要原因，是希望在國際社會對相關議題制訂規範，不因缺席而使本身的利益受損，參與政府間國際組織尚有宣示主權的意涵，並能培養國際談判人才及提升外交人員的專業能力。此已明白表示我參與國際組織之主要目的為維護國家利益及宣示主權。而我非政府組織加入國際非政府組織數目則約有 2,158 個，其成為國際非政府組織會員的數目，呈現逐年增加趨

勢。學者王振軒並稱：國內部分非政府組織都很強，在醫療、教育文化、人道救援等方面都做得不錯，可為國際社會盡些責任，凸顯我們的實力。我非政府組織除可善盡國際義務外，亦能使我與國際接軌，並提升國際地位與形象。

(四) 綜上，傳統的現實主義及國家中心論者強化國家作為國際政治中最主要行為者的論點，對國際組織關懷的重點則以政府或官方機構參與的政府間國際組織；而互賴理論及功能主義等修正者則強調非政府組織的重要性。我國因受中國大陸政治性打壓等因素，目前僅參與 49 個政府間國際組織，我雖於政治、經濟、社會各方面的發展，業已獲得國際社會的肯認，然仍難以突破中國大陸的封鎖。在全球化時代中，世界各國的交流合作關係與日俱增，各國相互依存度亦日益加深；由於我在國際間之雙邊關係拓展不足，更應積極推動參與國際組織，包含政府間及非政府間的國際組織，主動開創與國際社會的連結，增強多邊關係的發展，始能保障國家利益；實際上，我國參與國際組織除可宣示國家主權之外，並可保障國家利益及善盡國際義務，否則不但無法參與制訂國際規則，反須接受相關規範的義務或影響，參與國際組織為我持續追求生存與發展的必然趨勢。

二、我國兩岸政策日趨務實，目前採行「活路外交」及「外交休兵」等外交思維，確有助改善兩岸關係，中國大陸業已釋出部分善意。

(一) 1949 年中國內戰中獲勝的中國共產黨，在北京宣布中華人民共和國正式成立，而中華民國政府則搬遷至臺灣，其後兩岸之間即展開所謂中國代表

權的零和競賽。當時來臺的蔣中正總統仍然堅持中華民國政府係代表全中國的唯一合法政府，因此在國際社會採取所謂「漢賊不兩立」的零和外交作為，一方面不允許與我有邦交的国家與對岸建立外交關係，另一方面則是堅持不與對岸共存於同一個國際組織之中。但在1971年聯合國大會通過「2758號決議案」，而承認中華人民共和國是中國唯一的合法代表後，我國逐漸被排除在包括聯合國周邊組織在內的重要國際組織之外，至此開始我外交孤立的時期。1978年3月蔣經國當選第六屆總統，同年12月美國宣布承認中共並與我斷交，對我更造成重大的打擊；1980年代起，蔣經國總統採取較為彈性的外交策略，開始與非邦交國發展以經貿為主的實質關係。1988年1月李登輝繼任總統後，以我當時經貿實力作為後盾，採「務實外交」來推動參與國際組織，並要求與對岸對等、互惠的交流，1993年並開始推動參與聯合國（至2008年每年均以各種訴求要求入聯）。2000年5月陳水扁當選總統，民主進步黨首度取得政權，2002年陳總統兼任該黨主席後，其大陸政策強調要落實「臺灣前途決議文」，並引申出兩岸是「一邊一國」，之後又有2004年的「防禦性公投」、2006年的「終統論」、2007年的「公投以臺灣名義加入聯合國活動」、2008年的「以臺灣名義申請加入聯合國」等議題的提出，使兩岸關係日益惡化，因此遭批評為「烽火外交政策」，中國大陸認為我國當時參與國際組織的目的，是在凸顯兩岸「分裂分治」的事實，而意圖走向「法理臺獨」，造成中共更強烈的打壓我參與國際組織。至此，中國大陸仍然堅持「一

個中國」原則，主張臺灣是中國的一部分，而中華人民共和國是代表中國的唯一合法政府，並且不准其它國家或國際組織，與我進行任何形式的「官方往來」。

(二)2008年馬英九在競選總統的過程中，提出「活路外交」的外交政策，要終結虛耗的「烽火外交」，使兩岸在雙邊關係或參與國際組織上，不必再相互消耗資源。5月20日馬總統於就職演說中，呼籲兩岸不論在臺灣海峽或國際社會上，皆應「和解休兵」，並在國際組織及活動中相互協助、彼此尊重；「外交休兵」似已成為馬政府的外交政策，其主要目的在避免兩岸惡性競爭及維持我邦交國數目，並以「九二共識」及「一中各表」為基礎，與中國大陸協商我國國際活動空間的參與。9月24日中共總理溫家寶於聯合國大會上重申「捍衛中國的主權及領土完整的決心」，但並未提及有關臺灣的各項議題，此為我自1993年向聯合國提出申請案以來，中共當局首度避開敏感的臺灣問題。「外交休兵」執行至今，根據我外交部近來的觀察，外交戰場已不見昔日肅殺氣氛，例如：2008年11月亞太經濟合作（APEC）會議，對岸同意我方由卸任副總統連戰以「領袖代表」身分出席非正式領袖峰會，此為我加入亞太經濟合作以來，出席層級最高的領袖代表，在會議進行中亦未阻我有關活動，連戰並與中國共產黨總書記胡錦濤會面，為兩岸建立相當的互信基礎。2008年12月我國順利加入世界貿易組織（WTO）之政府採購協定（GPA）。2009年1月，世界衛生組織主動致函我行政院衛生署疾病管制局，表示將接納我參與國際衛生條例（IHR），使我能加入全

球疫情通報及防治體系，並與世界衛生組織直接聯繫互動。2009年4月我獲邀以觀察員身分參與世界衛生大會（WHA），與會期間所享權利亦與其他觀察員相同，並未遭矮化。5月間胡錦濤在會見中國國民黨主席吳伯雄時，提到「中華臺北衛生署」應邀派員出席參與世界衛生大會，說明兩岸中國人有能力及智慧，妥善解決臺灣參與國際組織活動的問題。此乃中國最高領導人第一次在公開場合，對我稱呼「中華臺北」的「政治表述」。11月間連前副總統亦順利參與亞太經濟合作領袖會議，期間並與美國總統歐巴馬握手言談；11月17日兩岸即以「大陸方面」及「臺灣方面」監督管理機構代表人的名義，完成金融監理合作備忘錄（MOU）的簽署，其簽署名稱刻意迴避主權問題，此對於兩岸簽署經濟合作框架協議（ECFA）又邁進一步，未來亦有可能與其他國家簽署自由貿易協定（FTA）。以上皆為馬總統上任後，中共對我釋出善意的各項重要指標，顯示外交休兵等政策，對我國爭取國際空間確實有正面的影響，惟參與政府間國際組織涉及政治敏感，雙方均甚為謹慎，對岸亦不輕易改變立場，如中國大陸外交體系對回應我外交休兵及兩岸關係回暖之的情勢，似仍處於調整未定階段，偶有激烈之排我舉動發生，但已日漸調整中。

（三）綜上，過去兩蔣總統時期的外交政策，均屬零合遊戲，「中華民國」與「中華人民共和國」在國際社會上係互為排斥的，我退出聯合國之後，在國際社會上面臨政治的孤立。其後李登輝總統雖仍主張「一個中國」，但強調「分裂分治」的事實，而推行「務實外交」政策，放棄與對岸進行

「中國代表權」的爭奪戰，並積極推動參與國際組織的活動。陳水扁總統時期，仍積極爭取參與國際組織，惟推行「去中國化」，使兩岸關係日漸緊張，中國大陸唯恐民進黨政府採漸進式的臺獨策略，更是極力打壓我參與各項國際組織，然陳總統仍不斷企圖突破封鎖，甚至以臺灣之名申請加入聯合國，參與國際組織的訴求已為凸顯臺灣的國家定位。過去我國參與國際組織的主要困境，包括邦交國少且不具國際影響力、中共的強力打壓及外交政策缺乏彈性等，使我參與國際組織的努力，如重返聯合國及世界衛生組織等，都遭到封殺，重要政府領導人也無法參加每年的亞太經濟合作會議高峰會。馬總統就任後，對中國大陸採行「活路外交」及「外交休兵」等外交思維，使得兩岸關係和緩，中國大陸業已釋出部分善意，其對我國國際空間的拓展似乎更為彈性，促成我擴大參與國際組織的機會，尤其此次金融監理合作備忘錄的簽署，其政治層次並不低，顯現兩岸高層對話管道更為順暢，兩岸間應再積極協調，避免零和競爭，相互合作，共同努力，以化解敵對關係，共創雙贏。

三、中國大陸仍堅持「一個中國」原則，因而框限我國參與國際組織的空間，尤以我尚未加入的政府間國際組織，仍運作各種力量推延或排斥。

(一)我國參與國際組織的工作可概分為兩大類，一為維護我現有參與組織的會籍、名稱與權益，二為推動參與我尚未參與的政府間國際組織，其面臨的最大困難，在於中國大陸的挑戰及反對。1993年中共發表「臺灣問題與中國統一白皮書」表示，世界上只有「一個中國」，臺灣是中國不可分割

的一部分，臺灣企圖在某些只有主權國家才能參加的國際組織中，從事所謂「一國兩席」，就是要製造「兩個中國」，中國政府堅決反對這種行徑；只有在堅持「一個中國」原則立場的前提下，中國政府才可以考慮根據有關國際組織的性質、章程規定及實際情況，以其同意與接受的某種方式，來處理臺灣參加某些國際組織活動的問題。1995年1月31日中共國家主席江澤民提出發展兩岸關係、推進祖國和平統一進程的八點主張（江八點），其中第二點提及：「對於臺灣與外國發展民間性經濟文化關係，不持異議，但反對臺灣以搞『兩個中國』、『一中一臺』為目的的所謂『擴大國際生存空間』的活動。」2003年2月21日國臺辦發表「一個中國的原則與臺灣問題」白皮書，再度強調「一個中國」原則的基本立場及對臺「一國兩制，和平統一」的政策基調。2007年10月16日中共總書記胡錦濤在中國共產黨第十七次全國代表大會政治報告中指出，兩岸在「一個中國」原則基礎上協商，正式結束兩岸敵對狀態，達成和平協定。2008年3月25日中國大陸外交部發言人秦剛於例行記者會中表示，「一個中國」原則是中國與世界各國及國際組織進行發展關係的政治基礎，我們將繼續按照這個原則與世界各國及國際組織開展交往與合作，並儘量採取各種措施，為臺灣同胞在經貿、衛生、文化等領域的對外交往活動提供方便，保護他們在海外的合法權益。2008年5月馬英九當選總統後，同月28日中共總書記胡錦濤與中國國民黨主席吳伯雄會談時明確表示，透過兩岸進行協商，關於臺灣人民參與國際活動的問題，會找到解決辦

法，並可優先討論臺灣參與世界衛生組織（WHO）的議題。2008年12月31日，胡總書記在紀念「告臺灣同胞書」發表三十週年座談會上表示，對於臺灣與外國開展民間性經濟文化往來的前景，可以視需要，進一步協商；對於臺灣參與國際組織活動問題，在不造成「兩個中國」、「一中一臺」的前提下，可以通過兩岸的務實協商，作出合情合理的安排。

- (二) 中國大陸進入聯合國後，我國被迫退出幾乎所有的國際組織，即使是在亞洲開發銀行，亦迫使我國改用「中國臺北」的名稱，目前對我國重返聯合國及世界衛生組織的努力，仍是予以封殺。近年來中國大陸綜合國力提升，各國均企盼其融入全球多邊體系、接受國際規範，並善盡國際責任，中共爰利用此種情勢與機會直接或間接影響我在各國際組織的地位與權益。若干國際組織及其會員國或基於商業利益，或急於將中國大陸納入規範，爰積極拉攏中國大陸參與，甚至不惜以接受中國大陸提出更改我會籍名稱或貶低我參與權益的要求，作為交換條件。中共一方面表達願與我務實協商參與國際組織的問題，另一方面則開展對我「法理統一」的作為，例如要求我國參與國際會議，須先經其同意，並於各種國際組織中，不斷要求更改我國的參與名稱。2006至2008年間，中國大陸仍以「要求主辦單位拒絕我國官員與會」、「要求主辦國拒發我國官員簽證」、「要求主辦單位更改我國與會名稱或身分」、「施壓主辦單位不得與我國簽署相關文件」、「於國際活動中要求不得懸掛或甚至搶奪我國國旗」、「結合其邦交國反對我國參與案」、「以聯合國安理

會的否決權要脅相關國家」、「要求文件或資訊須經中國大陸再轉予我國」、「中共代表團離席抗議」、「對外稱我為『中國臺灣』」、「搭乘包機時要求會方將座位安置於中國大陸代表團之後」等各種手段來排擠、干擾我參與各項國際組織，尤以我尚未加入的政府間國際組織，更運作各種力量予以推延或排斥。中國大陸孫子兵法研究會研究員潘振強（解放軍退役少將）表示：在兩岸未統一之前，處理臺灣國際空間的問題，屬於特殊安排，「主權共享」應在兩岸之間討論，不能拿到國際社會上來談，協商時還需確信是朝「一個中國」的方向走，而非求分裂現況的固定化。又國際問題研究所所長馬振崗（前駐英國大使）則稱：外交比軍事更能體現一國的主權，不易退讓，也不可能用整套方案解決，只能「一個問題，用一個具體方式解決」，最終仍要回到「一個中國」的原則上談。目前對岸涉外單位表達應採「可控性」的策略，就是對我參與國際組織一事，以「逐年檢討」與「逐年邀請」的方式，若兩岸情勢有所變化，即可適時停止現有的運作機制，以掌控我的國際空間。

- (三)綜上，中共自 1949 年以來，未曾在臺灣行使過管轄權，兩個政府隔海分治已為事實，兩岸由相互否認，似已朝向兩岸政治實體特殊承認的政治方向發展。然中國大陸數十年來仍堅持「一個中國」原則，對我參與國際組織的態度，一貫維持其「一中原則」，以及避免造成「一中一臺」及「兩個中國」的立場，因而須持反對我國會籍的立場，此乃可以預期的。且中國大陸堅守「一個中國」原則，並不因我政黨輪替而有改變，無論是「九

二共識」或「一中各表」，在我爭取國際空間的議題上，其基本立場並未改變。又近年中國大陸綜合國力提升，其更利用此種情勢與機會影響我在各國際組織的地位與權益。在兩岸未就「一個中國」原則建立互信之前，中國大陸的任何讓步都是有限度的，我不宜有太高期望，其不易改變「一中原則」而任我參與國際組織，僅能於現有架構下，尋求可討論的空間。現階段兩岸可本漸進原則，在個案中逐步累積善意及互信，但若我國每次加入國際組織，皆需中共的同意或善意，是否會使我主權及尊嚴受到影響？我國如何在目前的基調及情勢下，掌握兩岸關係改善的契機，促使雙方擱置主權爭議，尋求雙贏，可考量非對稱策略，以我強項為談判籌碼，以利我國順利參與各項重要的國際組織，2010年第五次江陳會即將在中國大陸舉行，亦可評估將我參與國際組織的模式列入議題。

四、我以「中華臺北」為名參與國際組織，似已成為兩岸最大共識，亦為我之底線，另可考量先以適當身分參與重要之政府間國際組織，以維權益。

(一)國際組織的成員大致可分為正式會員、部分會員及觀察員；正式會員可參與該國際組織的所有活動，並具有完整的權利與義務，且成員有權出席組織召開之會議，有權對相關事宜提出意見、評論，有權對決議案行使表決；但部分會員、觀察員僅能參與該國際組織的有關會議，而無表決權。目前我國共參與49個政府間國際組織，其中以會員加入者有：亞洲開發銀行(ADB)、亞太經濟合作(APEC)、世界貿易組織(WTO)等28個，有關會籍名稱則有：「Chinese Taipei」7個、

「Taiwan, Penghu, Kinmen & Matsu」7 個、「Republic of China」6 個、「Taiwan」3 個、「China (Taiwan)」1 個、「Taipei, China」1 個、「The Central Bank of China, Taipei」1 個、「Taiwan, Republic of China」1 個、「International Telecommunication Development Company」1 個。另以觀察員、仲會員等地位參與者，多屬功能性國際組織，包含：世界衛生大會(WHA)、國際度量衡大會(CGPM)、美洲開發銀行(IDB)等 21 個，其會籍名稱有：「Chinese Taipei」有 11 個、「Taipei China」有 2 個、「Republic of China」有 4 個、「Taiwan」有 3 個、「Taiwan, Penghu, Kinmen & Matsu」有 1 個。以上使用「Taiwan, Penghu, Kinmen & Matsu」者，於文件中亦有使用「Chinese Taipei」的別稱。另我非政府組織參與國際會議及活動時，所使用的名稱及處理原則，大致與我參與政府間國際組織類似，惟因非政府間國際組織議題多元，且組織編制較具彈性與開放性，因此使用的名稱包括：「Republic of China」、「Taiwan」、「Chinese Taipei (Taiwan)」、「Chinese Taipei」、「Taiwan Society」、「Taiwan Chapter」等，鑒於非政府組織有其自主性，我政府無法強行要求其以何種名稱參與國際會議或活動。

(二)我國以往在以「中華民國」或「臺灣」為會籍名稱參與的功能性專業國際組織，其目前所承受之壓力尤大，兩岸已由聯合國代表權之爭，轉變為國際組織會籍地位及名稱的問題。根據學者林德昌研究發現，中國打壓的重點，主要在會籍名稱上使用「臺灣」或「中華民國」等字眼，若主辦

單位使用我國旗、國歌等，必傾全力向主辦單位抗議，或逕採暴力手段阻撓及干預會議進行；另亦極力反對我非政府組織以國家的名義，成為國際非政府組織的會員；中國大陸多要求我非政府組織在會員名稱上，改以「臺灣中國」為主，其次則為「中華臺北」，其主要用意乃是要在「一個中國」的原則之下，將我視為中國大陸的一部分。此外，在我尚未加入的政府間國際組織方面，中國大陸更利用龐大的政治與經濟實力，推延或排斥我國的申請參與案，其做法大致可分為：1. 反對我參與任何中方已參與而我仍未參與的組織；2. 儘可能矮化或貶抑我與會地位、名稱及權益；3. 對於我先參與而中方未參與的組織，除非會方能先作成令中方滿意的安排，即先貶抑我之參與地位、名稱及權益，否則絕不加入。2008年5月馬總統執政後，兩岸關係迅速改善，中國大陸於不涉及國家主權等政治議題之下，較能容忍我以適當身份參與政府間國際組織，如2009年5月18日我行政院衛生署署長率團以「中華臺北」的名義、觀察員的身分參與世界衛生大會(WHA)。同月26日中共總書記胡錦濤在會見中國國民黨主席吳伯雄時，提到「中華臺北衛生署」應邀派員出席參與世界衛生大會等情，係對岸高層首次以「中華臺北」稱呼我國。又1997年亞太防制洗錢組織(APG)成立，兩岸同為創始會員，但幾無互動接觸，2004年對岸試圖將我會籍名稱由「Chinese Taipei」改為「Taipei, China」未果後，即未再參與該組織例行的會務活動，以示對我抵制；但在2009年7月，中國大陸卻主動要求參加該組織於澳洲布里斯班舉行的年會，又我有

意爭取「政策執行委員會」北亞區代表乙職，選舉投票當日，未見中國大陸發言反對，我遂順利當選北亞區代表。2009年11月17日兩岸以「大陸方面」及「臺灣方面」監督管理機構代表人的名義，完成金融監理合作備忘錄（MOU）的簽署，此一政治層次很高的事務性備忘錄的簽署，刻意迴避主權問題。顯示目前中國大陸是能接受我使用「中華臺北」的稱謂參與國際組織的。

（三）我非聯合國會員國，又在中國大陸的打壓之下，難以國家等名義成為政府間國際組織的會員國，目前僅能成為若干組織的觀察員。如我國於2009年成為世界衛生大會的觀察員，其總幹事可邀請觀察員列席大會或主要委員會的公開會議；但若成為世界衛生組織的會員，則有其困難度，而成為副會員應非我所樂意的身分，又該組織並未設有觀察員。另世界關稅組織（WCO）將我視為對外關係依附於中國大陸的「個別關稅領域」，欲成為該組織會員，依該組織設立公約第2(a)(ii)條規定，須由中國大陸代為提出申請，即便我國擬引用該設立公約第2(d)條規定，申請成為觀察員，亦無法避免須徵獲中共的同意；故我國欲申請成為該組織的觀察員，仍須排除中國大陸的阻撓。2009年4月外交部次長夏立言列席立法院外交及國防委員會時表示，從國際奧林匹克委員會到亞太經濟合作會議、漁業組織等我國參與的17個國際組織來看，都是以「中華臺北」為名參與。但我多是為維護既有參與權益或爭取加入，而勉予接受使用主權國家以外的身分（如實體、經濟體或關稅領域等）參與該等國際組織，惟國內各界仍有疑慮，認為以「中華臺北」加入國際組織，是

對臺灣主權的退讓，何況中國大陸學者肖永國表示：中國以「中華臺北」的方式，對臺灣現行憲政體制予以政治認同及保留，為兩岸可行的「形式統一」基本模式。學者翁明賢於本院諮詢時則稱：我國對內堅持「中華民國」的主體性不受影響，對外則彈性不排除使用「中華臺北」，但久而久之，會從「中華民國」退縮至「中華臺北」，未來是否會演變成港、澳化的臺灣？然學者嚴震生認為：「中華臺北」不僅是國內的最大公約數，亦是兩岸的最大公約數，雖然並非我國最滿意的名稱，但對岸也無法堅持它所要的「臺北-中國」或「中國-臺灣」，因此「中華臺北」基本上並不損及我國的主權，我駐外單位也是用臺北文化經濟辦事處的名稱，目前使用「Taiwan」或「Taipei」是不可能加入國際組織的。學者陳一新表示：名稱的使用應該多元化，就是看情況而定，不要定型化，若原來的名稱不好，就用升級模式，如我已參與的亞洲開發銀行，其身分、地位及權益並不理想，應該積極尋求改善；如果針對特定的議題，例如國際打擊犯罪，就用議題取向模式，在第三次江陳會簽訂共同打擊犯罪及司法互助協議之後，我可尋求與對岸諮商重返國際刑警組織之道，其方法是可以交錯運用的。

(四)綜上，我國前有以正式國名「中華民國」、奧運模式的「中華臺北」、中華民國附註括弧臺灣，中國附註括弧臺灣、「臺灣，中華民國」、「臺北，中國」、臺澎金馬個別關稅領域、臺灣漁業實體等名參與，目前中國大陸對於我國加入各類國際組織，堅持會籍名稱不得使用「中華民國」或「臺灣」，僅得以「中國，臺灣」或奧運模式

的「中華臺北」等名參與活動，或主張我方如直接與該組織秘書處聯繫時，我方及秘書處均應將電函以副本抄送中方。由於目前兩岸關係改善，「中華臺北」係我參與國際組織使用名稱的底線，亦是中方較可能接受者，尤以觀察員身分及「中華臺北」為名參與部分政府間國際組織，而我非政府組織有其自主性及議題多元化，所使用名稱較為彈性，政府難以約束，惟仍應不接受明顯將我視為中國地方政府或隱含我為中國大陸一部分的名稱。惟倘非改名無法取得或維持會籍或參加活動時，宜應考量尊嚴、靈活、自主、務實等原則處理，並通盤考量參與地位、身分及權益等因素，尋求最符合我國整體利益的參與方式，以維權益，但絕不接受貶低我國家地位之名稱，如「Taipei, China」、「Taiwan, China」、「Taiwan, Province of China」等矮化我的名稱。我國參與國際組織的名稱，一直困擾著兩岸，亦為衝突的焦點，由以往的實證經驗，雖「中華臺北」的名稱較為兩岸所能接受，惟國內亦有質疑將造成我主權退讓的意見。聯合國、世界衛生組織、世界貿易組織等主要國際組織，以及亞太經濟合作或其他以主權國家為入會資格的國際組織中，因涉國家主權爭議，中國大陸難以讓步，除非我國改以明顯以中共為主體、我為附庸的形式申請入會，然我亦不能擱置主權而勉強入會，有關參與國際組織之入會形式，實為政府有關部門應再審慎思考之重要課題。

- 五、我國面對綜合國力持續上升之中國大陸，政府應統籌有關部門的資源，擬定參與國際組織的優先順序，務實參與必要性的國際組織，並爭取重要國家

及國人的支持。

(一)按中國大陸於 1978 年的國內生產毛額為 3,624 億元人民幣，2008 年增長為 300,670 億元人民幣，成為世界第三大經濟國，綜合國力大幅提升。據中共學者閻學通的估算，以人力、自然資源、政治、經濟、軍事及文化等要素來計算，其綜合國力於 1993 年的排名，已經超過日本、德國與俄羅斯，而僅次於美國。中國大陸因挾經貿成長與市場吸引力，以及在聯合國安理會常任理事國的地位優勢，各國皆希望與其保持良好關係，尤其目前各國遭受世界金融危機的影響，全球資產大幅縮水，世界經濟增速下滑，中國大陸雖受衝擊，但因擁有近 2 萬億美元外匯儲備的經濟實力及巨大的內部市場，使各國對其刮目相看。而目前承認我國的邦交國有 23 個，近 20 多年來，始終維持低度數量的邦交國，且多為非洲、中南美及南太平洋區域影響力較弱的開發中小國；由於兩岸政經差距漸鉅，各國於國際組織遇有兩岸主權或代表權的爭議時，基於中國大陸經濟規模等考量，皆顧忌與其正面衝突，所以各國在臺灣問題上，較願意聽取中國大陸的意見，又臺海局勢已呈穩定，各國似不再把臺灣問題列入重要議題，臺灣問題在國際事務中，日趨邊緣位置，各相關國際組織對我國的參與，亦多遵從中國大陸的意見，我國外交處境極為艱難。

(二)學者有將小國的外交政策歸納為：外交活動空間狹窄，只能專注於區域性的事務及與其有直接相關的事情，並僅能參與區域性的國際組織，俾能彌補資源不足的問題。馬英九總統競選時公布的外交政策白皮書中，表示執政後將鎖定加入世界

銀行、國際貨幣基金(IMF)及世界衛生組織(WHO)等三大國際組織，並希望達到「東協 10+3+1 (臺灣)」的目標。2008 年我以「需要審查中華民國(臺灣)2,300 萬人民有意義地參與聯合國專門機構活動的基本權利」提出入聯案；而 2009 年我已不提入聯案，改參與聯合國氣候變化綱要公約(UNFCCC)與國際民航組織(ICAO)等聯合國專門機構為優先，其策略已有所變動。目前外交部積極推動者，包含聯合國相關專門機構及主要功能性組織，如：地球觀測集團(GEO)、南太平洋區域漁業管理組織(SPRFMO)、網際網路名稱及號碼指配機構(ICANN)及其下屬「政府諮詢委員會」(GAC)。外交部並稱：推動我國參與國際組織，可選擇當前國際關注、需要各國合作解決的議題、或與我國民眾切身利益相關者，較有利提高我提案訴求的接受度，例如：金融危機、氣候變遷與環保、打擊犯罪、國際飛航安全等議題切入；另相關國際組織、公約或機制，就參與方式的規定或實務作法是否具彈性，且以功能性較強、中方及各國較不易持否定態度者，為我評估推動參與難度的指標之一。學者嚴震生於本院諮詢時表示：將我國參與的必要性、加入的可能性、各國對我國提案的態度、對岸是否默許、加入此國際組織的成本效益等議題，納入考量及研究，若沒有必要加入者，也沒有必要去爭取；又國內應舉辦公聽會，邀請相關議題的公民社會團體及學者專家提出看法，並整合各界意見，將參與國際組織的優先順序列出，以每年一至兩個國際組織為目標，提出申請。學者翁明賢則稱：應優先考量參與國際財經等組織，例如：世界銀行、國際貨

幣基金或是其他財經領域的組織，另相關文化的國際組織亦是重要；又與其全面去爭取加入所有的國際組織，不如找出重點去突破。學者陳一新並提出全面、漸進、升級、議題取向等四種模式，以作為我國參與國際組織的參考。

- (三)目前我國參與的 49 個國際組織中，除亞太經濟合作 (APEC) 係由外交部主管，以及世界貿易組織 (WTO) 由外交部與經濟部共同主管外，其他均由各專業部會主政。由於政府財政仍吃緊，外交部等部門應集中有限資源，突破並參與優先及具指標性的國際組織。如我於 2007 年 3 月 31 日正式成立的「經濟部經貿談判代表辦公室」，總談判代表現由經濟部政務次長兼任，另置經濟部及外交部派任的副總談判代表，並由法務部借調兩名檢察官等，專責辦理世界貿易組織、自由貿易協定 (FTA) 及臺美貿易暨投資架構協定 (TIFA) 架構談判等多邊及雙邊經貿議題的談判，盼藉此任務編組，以行政指導方式取代過去會商的運作方式，而強化部會間的協調，並以專責機構維持經驗傳承及培養專業團隊，成立談判專責單位來處理複雜及專業的貿易政策與談判業務，其他涉外事務應仿效之，將相關機關予以整合及編組，以發揮統合力量。目前我以國家身分為會員的國際組織，外交部等機關宜先由規章及先例等面向，並整合相關議題的主管機關，研究如何避開主權爭議，尋求突破。外交部更應強化國際組織司的功能，並與相關部會協調磋商，對重要的國際組織提出評估報告，並訂出優先順位表。兩岸國際空間的談判，係屬政治性議題，由於兩岸分隔已久，互信程度尚待累積，又我國內部、中國大陸

各部會及民意接受程度，皆應評估與考量，故在爭取參與國際組織的方法與過程中，應再取得國內朝野及社會各界的共識，尤其國、民兩黨長期缺乏互信，對所使用的稱謂或是非正式會員資格，各有不同的意見，民主進步黨更對中國大陸充滿敵意。國內各界希望以實質經濟利益者為優先，或是凸顯主權國家地位為優先，則為兩條路線之爭，但似漸能接受較為彈性、務實的做法。但學者嚴震生於本院諮詢時表示：國人對國際事務及國際組織的實際運作，是漠不關心的，每年9月我國在爭取參與聯合國時，國人也只關心有沒有通過而已，好奇的是參與非正式領袖高峰會的我方「領袖代表」為誰？與美國總統及中國國家主席胡錦濤有什麼互動？是互動幾分鐘？但對各項會議議題卻是毫無興趣的。

- (四)非邦交國對我參與國際組織的態度，仍不支持我以正式國名或臺灣的名義，加入政府間國際組織，但已表達我可有限度或實質性的參與，儘管美國及日本仍有部分勢力擔憂兩岸關係太過緊密，惟主流意見仍支持兩岸關係良性的發展。如該二國自2002年起，即公開支持我成為世界衛生大會(WTA)的觀察員，歐盟則從2003年起，支持我有意義參與世界衛生組織(參與實質的技術性層次事項)。2007年我國推動成為世界衛生組織的入會案，上述國家並不支持，並在大會中投下反對票；2009年我國確定獲邀以觀察員身分出席世界衛生大會後，除友邦之外，美國、英國、新加坡、日本、加拿大、法國及歐盟等，均公開表示歡迎及肯定。又歐盟於2008年5月26日發表聲明表示，歡迎兩岸關係所帶來之正面動能，

相信新政府之成立為雙方採取積極作為及恢復有意義對話帶來機會。歐盟輪值國主席於 2008 年 9 月 19 日更發布聲明，表達支援臺灣參與專門多邊論壇的立場。2009 年 11 月 15 日至 18 日間，美國總統歐巴馬訪問中國大陸，雙方並於 17 日發表「中美聯合聲明」，美方表示奉行「一個中國」政策，遵守中美「三個聯合公報」的原則，並歡迎兩岸關係和平發展，期待兩岸加強經濟、政治及其他領域的對話與互動，建立更加積極、穩定的關係。而日本目前仍是不挑戰「一中原則」，在不涉及主權問題的情況下，支持我國有意義參與國際組織。

(五) 綜上，由於中國大陸歷經 30 年的改革開放後，兩岸國力發生差距，中共掌握兩岸關係的主導權，是否能再比照世界衛生大會的模式，讓我持續拓展國際空間？其對我爭取加入國際組織的態度，仍有其堅決的立場。在考量我國的資源及中國大陸的態度，我應統籌政府有關部門的力量，優先選擇低政治性的國際組織參與，以實質關係我國計民生或我可作出具體貢獻的功能性國際組織，如環境保護、民主人權、社會福利、金融及學術等國際組織，務實爭取參與必要性的國際組織及善盡義務；且相關涉外事務的有關機關，應予整合及編組，以發揮統合力量，並應納入民間團體，妥與學界合縱連橫，建立相關智庫；另於兩岸關係和緩後，應再廣泛尋求國際社會的支持，使其體認必須接納我國的參與，始能維持國際合作的完整性及有效性，畢竟兩岸關係的改善，是有助於東亞局勢的穩定，亦能促進各國利益。目前國人大都同意我應積極參與各類國際組織，重返國

際社會，但各界對我所使用的稱謂或是非正式會員的資格，仍有不同的意見，且由於我國長期被排斥於多數國際組織之外，國人普遍不關心國際事務及國際組織的實際運作，政府有關部門應持續加強與國內各界的協商，並與民眾進行溝通，以期能獲得各界的共識與支持，以及使國人能瞭解參與國際組織的目的與重要性，俾利政府的努力能獲得認同，執行亦可更加順遂。

六、我應協助國內非政府組織參與我具優勢之國際非政府組織，並積極培養國際參與之人才。

(一)政治經濟學者認為非政府組織的成因，包含市場失靈及政府失靈理論認為：當市場或政府無法滿足多元的民眾需求時，則非政府組織便會產生。又夥伴關係理論主張政府與非政府間的關係不全是競爭、衝突的，兩者關係是可以平行、合作的。另第三者政府論強調非政府組織可代替政府執行其目標，其產生目的在於調和民眾的期待。非政府組織所指涉的團體範圍很廣，包括學校、醫院、慈善團體、宗教組織、發展機構、專業性協會、基金會及遊說團體等。歷年我國對外關係拓展受限，外交遭受孤立，經常運用非政府組織以突破外交空間，由於非政府間國際組織常有官方人員參與各項活動，可提供我接觸各國官員的機會，對於正式外交場合不易接觸的國際高層官員，具有正向的意義。

(二)由於我國一直被排除於聯合國及其體系之外，所以對於國際議題發展的陌生、語言的隔閡及組織相對的資源支應或發展不足，因此我國非政府組織在以聯合國及其周邊或後續會議為主的國際倡議活動領域中，參與情形較為薄弱。2000年10

月2日外交部以任務編組方式成立「非政府組織國際事務委員會」，其宗旨即在協助國內非政府組織積極參與國際事務，盼結合我民間力量，擴展全民外交，包括協助國內非政府組織爭取聯合國具諮詢地位的非政府組織身分。目前我非政府組織加入國際非政府組織的數目約有2,158個，其數目呈現逐年增加的趨勢，其中我中華民國紅十字總會、慈濟基金會、同濟會、路竹會、臺灣世界展望會、世界自由民主聯盟、兒童人權協會、獅子會等非政府組織，在國際交流、人道援助、社會服務、提倡民主及人權等面向，皆有良好的成效。又根據以往的經驗，中國大陸經常會在非政府間國際組織的場合中，以各式方式打壓我非政府組織，如於體育活動、文化藝術展覽或旅遊活動中，就我方懸掛國旗或使用名稱等問題，對主辦單位抗議或施壓，並迫使我屈服。為爭取他國的支持，我援外政策仍有其必要性，應可將部分援外資源，轉而協助國內非政府組織，協助其參與國外非政府組織，藉其彈性及因地制宜的特性，提供相關人道援助，俾利拓展我國對外關係，又可提升國際形象及避免中共的阻擾與打壓。學者林德昌研究中國大陸對於我國非政府組織的打壓層面認為：真正發生在兩岸非政府組織之間的衝突與對立，可說是少之又少，我非政府組織在國際社會面臨的，是一股非常強大的中國大陸官方力量與資源，為有效抗衡此股力量，我政府及民間力量亦應有所整合，俾能有效擴展臺灣民間組織的國際參與空間。

(三)學者林德昌於本院諮詢時表示：國內到處都有舉辦很多非政府組織的會議，但未能有效整合及缺

乏整體架構，像一盤散沙，欠缺能力及人力與中國大陸抗衡，需要政府引導；外交部每年僅補助非政府組織約 2 千萬元，但國內登記的非政府組織約有 3 千多個，經費補助應有篩選機制；我國需要非政府組織去非邦交國做些事情，並與對岸的非政府組織進行實際合作與互動，如四川大地震時，我們的非政府組織給對岸很多協助。學者王振軒認為：過去政府因外交遭受孤立，政府常將非政府組織當成一種工具，視為可以突破外交空間的工具，但在兩岸關係改善之後，外交單位對非政府組織的政策，又有所改變，其不希望非政府組織在國際環境中，有太積極的活動；又我無法全面與中國大陸競爭，是要去挑選些我們較強項的議題，如慈濟、佛光山、臺灣路竹會、勵馨基金會等國內非政府組織，在醫療、教育文化、人道救援等方面都做得不錯，可為國際社會盡些責任，凸顯我們的實力。學者林德昌強調：我國的非政府組織應該要培養外語及商界等人才，另應引導與國外非政府組織的接觸及加強聯繫，又醫療援助方面，大陸的公民社會還無法做到我非政府組織的功能。外交部有關官員則稱：97 年度國內平均每個非政府組織約給予補助 10 至 15 萬元，非政府組織過去為單打獨鬥的傾向，其經驗、財力及功效都有限，未來希望性質相近的非政府組織能相聯結，並與國際接軌，特別是在人道救援方面的整合；而隨著國內經濟發展及政治民主化，我國參與國際非政府組織的空間比中國大陸多，例如我國在人道關懷及救助做的最好，但與美、日的規模比較，還差很多，只有慈濟、佛光會的規模是比較大的，會輔導一些國內較小的非

政府組織與國際接軌。

(四) 綜上，全球化時代中，非政府組織的重要性與日俱增，我國非政府組織參與國際非政府組織，確可提升我國國際地位。我非政府組織加入國際非政府組織的不利因素包括：中共打壓、資訊不足及我非政府組織國際參與能力薄弱等問題，然國際非政府組織數量龐大，中國大陸難以全面排擠我非政府組織，尤其我多元、豐沛的民間力量，透過參與非政府間國際組織，可協助我國與國際接軌，扮演積極正面之角色。又歷年由於我國對外關係拓展受限，常須藉由各種援外方式來維繫邦交或良好關係，惟發生諸多不當金援外交的情事，影響我政府形象，而援外政策仍有其必要性，應可將部分援外資源，轉而協助國內非政府組織，協助其參與國外非政府組織，藉其彈性及因地制宜的特性，提供相關人道援助，俾利拓展我國對外關係，又可提升國際形象及避免中共的阻擾與打壓。政府有關部門應再強化國內非政府組織與國際接軌，並選擇我具優勢的人道救援等強項者，積極輔導、協助、整合及提供資訊，使我非政府組織能在有限的資源下，結合國際友好力量突破政治因素的干預，發揮參加非政府間國際組織的最大功能及國際影響力，除可提升我國國際形象與爭取民間友人的支持，以及提升國際觀及培養國際交流與談判人才外，並可協助政府建立與政府間國際組織的聯繫。

參考文獻

壹、中文部分

一、專書論文

- (一)王振軒，2005年。非政府組織的議題與發展。臺北：鼎茂圖書公司。
- (二)王振軒，2006年。非政府組織的議題、發展與能力建構。臺北：鼎茂圖書出版股份有限公司。
- (三)王振國、田欣、何思慎、林正義、吳東野、賴怡忠等，2008年6月4日。「兩岸『外交休兵』應有之規劃與作為」座談會。
- (四)包宗和，1993年。時政導論－內政、外交與兩岸關係。臺北：永然書局。
- (五)成健，2004年。區域性國際組織與中國戰略選擇。中國大陸：貴州人民出版社。
- (六)邱垂正，2008年。兩岸和平三角建構。臺北：威秀資訊科技股份有限公司。
- (七)洪丁福，1996年。國際政治的理論與實際。臺北：時英出版社。
- (八)翁明賢，1995年。國際組織新論。臺北：五南圖書公司。
- (九)張洪鈞，1995年。中華民國參與國際組織策略之研究。淡江大學國際事務與戰略研究所碩士論文。
- (十)張慧英，1996年。超級外交官－李登輝和他的務實外交。臺北：時報文化出版社。
- (十一)張慧英，2000年。李登輝1988-2000執政十二年。臺北：天下遠見出版社。
- (十二)陳志奇，1998年。1998臺海兩岸關係實錄(1979-1997)上冊。臺北：國家建設文教基金會。
- (十三)馮燕，2000年。非營利組織之定義、功能與發展。非營利部門組織與運作。臺北：巨流出版社。

- (十四)楊正綸編譯，原著 Yozo Yokota，1996 年。國際組織論。臺北：國立編譯館。
- (十五)蔡卓芬，2004 年。非政府組織之議題倡議-以臺灣醫界聯盟基金會推動加入世界衛生組織議題為例。政治大學新聞研究所碩士論文。
- (十六)閻學通，1997 年。中國國家利益分析。中國大陸：天津人民出版社。
- (十七)羅浩，2002 年。國際關係與國際組織。臺北：風雲論壇出版社。
- (十八)饶戈平，2005 年。全球化進程中的國際組織。中國大陸：北京大學出版社。

二、期刊研討會

- (一)丁永康，1995 年。小國外交理論與紐西蘭外交政策分析，問題與研究。34 卷 12 期，12 月，頁 61~72。
- (二)丁永康，2008 年。兩岸政治交流的機運與挑戰。新形勢下的兩岸關係學術研討會，10 月 23-24 日。
- (三)毛樹仁，吳坤霖，2004 年。臺灣非政府組織於政府外交事務的角色與功能。國家政策季刊，第 3 卷第 1 期，179-195 頁。
- (四)李正修，2008 年 9 月 30 日。外交休兵，務實互動，建立互信。財團法人國家政策研究基金會，國安(評) 097-186 號。
- (五)李際均，2009 年。兩岸安全與臺灣對外關係。兩岸一甲子研討會。11 月 13、14 日。
- (六)李瓊莉，2009 年。兩岸共同參與亞太區域組織之期待。「當前國際形勢與兩岸國際空間」研討會，3 月 23 日。
- (七)林文程，2000 年。我國參與國際組織的困境與對策。新世紀智庫論壇第 10 期，第 19-45 頁。
- (八)徐郁芬、楊昊，2004 年。臺灣開拓國際關係的另

一條道路：「新外交」的詮釋、實踐與複合網絡策略的建構。新世紀智庫論壇第 28 期，第 63-84 頁。

- (九)孫恪勤，2009 年。涉臺國際環境的變遷與趨勢。「當前國際形勢與兩岸國際空間」研討會，3 月 23 日。
- (十)孫煒，2004 年。全球化對於非政府組織的影響及其回應。理論與政策，17(3)。
- (十一)嚴震生，2009 年。兩岸國際參與「名稱」與「會籍」談判。「當前國際形勢與兩岸國際空間」研討會，3 月 23 日。

三、政府刊物

- (一)中華民國 90 年外交年鑑，外交部編印。
- (二)中華民國 96 年外交年鑑，外交部編印。
- (三)田宏茂，2000 年 10 月 16 日。我國參與聯合國策略之檢討。立法院第四屆第四會期外交及僑務委員會報告。
- (四)行政院研究發展考核委員會編，1993 年。我國參與國際非政府組織發展關係之研究。
- (五)行政院研究發展考核委員會編，2002 年。臺灣非政府組織國際參與策略之研究。
- (六)林德昌，2008 年。臺灣非政府組織參與國際社會的策略分析：中國因素的制約與突破。外交部委託研究計畫。
- (七)胡志強，2008 年。中共大國外交與我國因應之道。立法院第三屆第六會期外交及僑務委員會報告，12 月 28 日。
- (八)陳隆志，2003 年 5 月。臺灣與聯合國。91 年總統府國父紀念月會專題報告彙編。臺北：行政院人事行政局編印。

四、媒體報導

- (一)中國時報，2009年3月25日。大陸學者：臺灣資格不符今年難入WHA。A12版。
- (二)文匯報，1992年10月13日。江澤民報告。第19版。
- (三)中國時報，2009年3月12日。臺灣加入WHA 王毅：審慎樂觀。A13版。
- (四)經濟日報，2005年4月28日，中共將送CEP及WHA兩大禮，北京權威人士透露，胡錦濤將承諾重大經濟議題，並協商建構兩岸和平框架。A2版。
- (五)經濟日報，2009年9月16日。楊進添-推動參與IMF等國際組織。A4版。
- (六)經濟日報，2009年11月10日。臺星FTA有望重新接軌，ECFA洽簽後將順勢談判，有助臺灣因應「東協加一」衝擊。A4版。
- (七)聯合報，2004年7月9日。江澤民見賴斯，重話批美「售臺武器」，中共官方媒體報導，賴斯強調不支持任何單方面改變臺海現狀，也「不會容忍」臺灣方面給中美關係製造困難。A13版。
- (八)聯合報，2007年10月16日，中共總書記胡錦濤十七大政治報告，A2版。
- (九)聯合晚報，2009年4月30日。參與WHA，馬總統：重新檢討參與國際組織順序。A4版。
- (十)聯合報，2009年5月7日。比照WHA我返國際刑警組織可望突破。A4版。
- (十一)聯合報，2009年11月15日。胡、連政治拍板，ECFA進入兩會平臺協商，A11版。
- (十二)聯合晚報，2009年5月21日。葉：美日支持臺參加世衛活動。A4版。

五、網路資料

- (一)中央日報網路報，2009年11月8日。兩岸/奧巴馬將藉訪華，鼓勵臺海維持交流：http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=141&docid=100962367。
- (二)中時電子報，2009年11月10日。兩岸政治對話，就等條件成熟：<http://news.chinatimes.com/2007Cti/2007Cti-News/2007Cti-News-Content/0,4521,50501838+112009111000288,00.html>。
- (三)中時電子報，2009年11月14日。臺灣國際生存空間，兩岸學者交鋒：<http://news.msn.com.tw/news1483157.aspx>。
- (四)中華民國紅十字總會網站：www.redcross.org.tw/RedCross/page/pagetypeA1.jsp?groupid=106&webno=1&no=45。
- (五)世界自由民主聯盟全球資訊網：http://wlfd.aliens.com.tw/index.php?option=com_content&task=view&id=180&Itemid=89。
- (六)臺灣路竹會網站：<http://www.taiwanroot.org/newtaiwanroot/b-roothome/roothome-index.htm>。
- (七)外交部，「臺灣的國際法地位」說帖(2009年10月22日)：<http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=40272&ctNode=1425&mp=1>。
- (八)外交部，2008年1月至12月份中國大陸阻撓我國國際空間事例：<http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=32748&CtNode=1463&mp=1>。
- (九)外交部，我擁有會籍之政府間國際組織網站：<http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=32178&CtNode=1442&mp=1>。
- (十)外交部，參與聯合國(UN)/歷年推案情況：

- <http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=32974&ctNode=1438&mp=1>。
- (十一)外交部非政府組織國際事務委員會網站：
http://www.taiwannngo.tw/ngo_intra_list.asp?CategoryID=37。
- (十二)外交部網站：2006年1月至12月份中國打壓我國外交及NGOs活動實例：<http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=26535&ctNode=1464&mp=1>。
- (十三)外交部網站：2007年1月至12月份中國打壓我國外交及NGOs活動實例：<http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=30676&ctNode=1464&mp=1>。
- (十四)行政院大陸委員會「520後政府兩岸政策開放措施」專區：<http://www.mac.gov.tw/>。
- (十五)佛教慈濟慈善事業基金會網站：<http://www.tzuchi.org.tw/>。
- (十六)吳新興，2003年。評中共「一個中國的原則與臺灣問題」白皮書。財團法人亞太和平研究基金會 http://www.peaceforum.org.tw/onweb.jsp?webno=3333333501&webitem_no=613。
- (十七)社團法人中華民國兒童人權協會：<http://www.children-rights.org.tw/about.php>。
- (十八)夏政務次長立言報告，外交部/最新消息：
<http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=32972&ctNode=1390&mp=1>。
- (十九)財團法人臺灣世界展望會網站：<http://www.104info.com.tw/company/>。
- (二十)國家圖書館資料庫。何謂國際組織？：
<http://vrt.ncl.edu.tw/hypage.cgi?HYPAGE=kn>

nowledge_detail.htm&idx=1756&libraryid=1。

(二十一)國際同濟會臺灣總會網站：<http://www.kiwanis.org.tw/main.asp>。

(二十二)陳一新，2009年。「WHA模式不是萬靈丹」。
蘋果日報，5月1日：http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art_id/31591595/IssueID/20090501。

貳、英文部分

- 一、Anheier、H. K. & Salamon、L. (1998). *The Nonprofit Sector in the Developing World: A Comparative Analysis*. New York: Manchester University Press.
- 二、Dichter, Thomas W. (1999). "Globalization and its Effects on NGOs: Efflorescence or a Blurring of Roles and Relevance?" *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 28(4).
- 三、East, M.A. (1973). "Size and Foreign Policy: A Test of Two Models", *World Politics*, Vol. 25, No. 4, July :557.
- 四、Haas, Ernst B. (1964). *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*. Stanford: Stanford University Press.
- 五、Mitrany, David. (1975). *The Functional Theory of Politics*. New York: St. Martin's Press.
- 六、Morgenthau, Hans Joachim. (2000). "The Intellectual and Political Functions of Theory." In *International Relations: Critical Concepts in Political Science*, edited by Andrew Linklater, New York: Routledge.

- 七、Natsios, Andrew. (1996). “NGOs and the UN System in Complex Humanitarian Emergencies: Conflict or Cooperation?” in NGOs, the UN & Global Governance edited by Thomas G. Weiss and Leon Gordenker. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- 八、Taylor, Phillip. (1984). Nonstate Actors in International Politics. Boulder: Westview Press.
- 九、Tvedt, Terje . (1998). Angels of Mercy or Development Diplomats? NGOs & Foreign Aid. Trenton, N. J.: Africa World Press.
- 十、Union of International Associations : <http://www.uia.be/>

附錄

附錄一：我國目前 23 個邦交國

(一) 亞東太平洋地區：

- 1、帛琉共和國(Republic of Palau)。
- 2、吐瓦魯(Tuvalu)。
- 3、馬紹爾群島(Republic of the Marshall Islands)。
- 4、索羅門群島(Solomon Islands)。
- 5、吉里巴斯共和國(Republic of Kiribati)。
- 6、諾魯(Republic of Nauru)。

(二) 中南美洲：

- 1、瓜地馬拉共和國(Republic of Guatemala)。
- 2、巴拉圭共和國(Republic of Paraguay)。
- 3、聖文森(St. Vincent and the Grenadines)。
- 4、貝里斯(Belize)。
- 5、薩爾瓦多共和國(Republic of El Salvador)。
- 6、海地共和國(Republic of Haiti)。
- 7、尼加拉瓜共和國(Republic of Nicaragua)。
- 8、多明尼加共和國(Dominican Republic)。
- 9、宏都拉斯共和國(Republic of Honduras)。
- 10、巴拿馬共和國(Republic of Panama)。
- 11、聖克里斯多福及尼維斯(Saint Christopher and Nevis)。
- 12、聖露西亞(Saint Lucia)。

(三) 非洲：

- 1、布吉納法索(Burkina Faso)。
- 2、聖多美普林西比民主共和國(Democratic Republic of Sao Tome and Principe)。
- 3、史瓦濟蘭王國(Kingdom of Swaziland)。
- 4、甘比亞共和國(Republic of The Gambia)。

(四) 歐洲：教廷(The Holy See)。

附錄二：兩岸邦交國數量變化

年份	國家總數	中國大陸邦交國	我國邦交國	與兩岸均未 建交國家
1950	87	17	37	31
1960	115	36	53	24
1970	143	47	66	28
1971	143	66	54	23
1972	148	86	42	18
1978	155	116	21	18
1980	166	124	22	18
1992	189	152	29	6
2001	194	165	29	0
2004	194	165	27	0
2006	194	168	24	0
2008	194	169	23	0

資料來源：丁永康，97年：頁166。

處理辦法：

- 一、本專案調查研究報告編印專書送請總統府及行政院暨有關部會等。
- 二、本專案調查研究報告建置於本院全球資訊網，供社會各界參考。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請外交及僑政委員會處理。

中 華 民 國 9 8 年 1 2 月 1 6 日