發佈：2018-03-27, 週二 14:05
點擊數：20634



台灣由於長期孤立於國際社會之外，許多人對聯合國的想像，往往有所偏差。有些人認為聯合國的政策即是大同理想的揭櫫，台灣必須亦步亦趨追隨，此從台灣非政府組織、甚至政府單位，動輒以聯合國宣示之各項

目標，不加批判地鼓吹內國化，可略見一二，

例如2015年聯合國大會通過的「永續發展目標」（Sustainable Development Goals,

SDGs

），即為一例。有些人則持相反立場，對聯合國嗤之以鼻，或認為其官僚效率緩慢、功效難見，

Phoca PDF

發佈：2018-03-27, 週二 14:05
點擊數：20634

或認為其為強權壟斷、淪為橡皮圖章，反正是一個「沒用」的組織，不加入也罷。然而，這些想法雖各有其真實之處，但未能從實際上聯合國會員國的角度出發，瞭解以自身利益至上的各主權國家，何以將聯合國視為外交的重要場域。

我在吐瓦魯常駐聯合國代表團（Permanent Mission of Tuvalu to the United Nations）服務將近三年，從掛名顧問（Advisor）的實習生升任正職外交人員，職稱為二等秘書（Second Secretary）兼選舉官（Election Officer）。在本文中，我將從自身在聯合國的第一手外交經驗，分析聯合國對國際政治的貢獻，以及此一制度如何在國際政治場域中，創造有利於各國達成國家目標及利益之環境。

聯合國對國際政治的貢獻，可以從以下四個層面談起。

一、聯合國有助於維持國際和平與安全

二戰末期，勝利
在望的同盟國有感於戰爭對人類
社會的摧殘，協議組成聯合國。
聯合國的首要目的在於以集體之力量，
維持國際和平，其憲章第1條第1款，即開宗明義地表明「
聯合國之宗旨為維持國際和平及安全；並為此目的：採取有效集體辦法，以防止且消除對於和平之威脅，制止侵略行為或其他和平之破壞；並以和平方法且依正義及國際法之原則，調整或解決

Phoca PDF

足以破壞和平之國際爭端或情勢。」

有鑑於第一次世界大戰後成立的國際聯盟（League of Nations）無力阻止第二次世界大戰的爆發，聯合國創始國在大會（General Assembly）之外設立安全理事會（Security Council），並在安理會中設立五席常任理事國（Permanent Members），由當時同盟國的美國、英國、法國、俄國和中國擔任，增加強國維持國際和平的誘因與責任。儘管此一設計，隨著冷戰時代的美蘇對峙，前戰敗國德、日崛起後對「勝利者正義」的反省，以及區域平衡等因素考量下，改革之聲從未停息，然而，從聯合國成立七十餘載以來並未發生第三次世界大戰的角度而言，聯合國的存在對國際和平的維持，算是功不可沒。

二、聯合國支持前殖民地獲得獨立與新興國家獲得國際承認

聯合國成立之初，世界上許多民族仍處於殖民強權統治之下。為了因應當時世界各地的去殖民化浪潮，聯合國憲章第1條第2款揭櫫民族自決（self-determination）原則；在聯合國託管委員會（Trusteeship Council）的協助下，亞、非、拉丁美洲的殖民地人民，紛紛獲得國際政治與道德上的支持，建立新國家。隨著帛琉的獨立建國，託管委員會在1994年功成身退。

儘管加入聯合國並非國家主權成立的先決條件，但新興國家獨立後，總是在第一時間申請加入聯

Phoca PDF

合國；例如，聯合國最新的會員國為南蘇丹，於2011

年加

入。聯合

國的會員資格，更

成為許多國家證明主權與獨立的表徵

；例如，聯合國大會於2012

年通過決議，將巴勒斯坦由「非國家級觀察員」升級為「國家級觀察員」，宣示了多數會員國認

可巴勒斯坦做為主權

國家的資格，也煞羨許多台灣人。聯合國

從成立之初的51個會員國，發展到今天有193個會員國，可見聯合國在各國眼中的重要性。

三、聯合國有助於提升人民的生活水準

2015年告一段落的聯合國「千禧年發展目標」（Millennium Development Goals,

MDGs）成果斐然。在聯合國的介入下，世界上落於極度貧窮（extreme

poverty）的人口比例，從1990年佔將近全球人口的一半，降至2015年的14%

。全球五歲以下兒童的死亡率，也從1990年的 1,000 名兒童中有90名死亡，降至2015年的

1,000名兒童中有43

名死亡（註）

。儘管這些成就是國際各方

協力的成果，但聯合國對提升議題能見度、

協調資源分配，與提供資金與技術，也大有貢獻。聯合國目前的永續發展目標，則是在此基礎上

Phoca PDF

，更進一步追求全球性的發展計劃。至於聯合國是否可以做得更好、更有效率，則是另外一個問題。

四、聯合國提供多邊及雙邊外交的平台

對於聯合國會員國而言，聯合國有一個最重

要的價值——

提供外交平台。依據主權平等原則，聯合國大會採「一國一票，票票等值」的制度設計，搭配聯合國關注議題範圍的開展——

從最初的國際和平安全拓展到

國際發展、性別、環保、氣候變遷等——

充分地提供各國進行多邊及雙邊外交的管道與平台。以下就聯合國體系下，多邊及雙邊外交進行的實際狀況，分析之。

（一）聯合國架構下的多邊外交

聯合國作為一個多邊組織，多邊外交關係自然是其運作中不可或缺的一環。在聯合國裡，國家因為對特定議題的立場類似而組成政治聯盟（bloc

），政治聯盟因為集結各國的力量（及選票），所以在談判上持有集體總和的籌碼，更可防止對手各個擊破。例如，77國集團及中國（G77 and

China）原先由77個發展中國家發起，現在總共有130

多國加入（中國並未正式加入，但實質上參與G77

Phoca PDF

的決策），是聯合國裡最大的政治聯盟之一，它在聯合國裡關於國際發展議題的談判上，是不可缺少的一股勢力，任何其反對的議案，都會胎死腹中。不結盟運動（Non-Aligned Movement, NAM）則由120

幾個國家組成，是國際安全議題談判上的重要力量。在安理會改革的議題上，則有印度及巴西為首的L.69

Group（ L.69 之稱來自於2007

年一份有關安理會改革

的聯合國決議文草案之編號），其目標在於將印度、巴西、德國和日本列入安理會常任理事國。

我服務於吐瓦魯常駐聯合國代表團之際，完整地參與了「永續發展目標」的協商過程，見證各層次政治聯盟的運作，從最初各國在聯合國大會第二委員會中分配工作小組的席次，到決定採行多國共享一席的妥協方案（例如帛琉、斐濟、巴布亞紐幾內亞共同分享太平洋小島國一席，PSIDS Troika

），再到實質內容的次區域

、區域、全球層次的多方協商，直至最後17個永續發展目標與169

個具體目標的定版。綜觀永續發展目標的訂定始末，世界大同的理想成分固然有之，但由於此一系列目標的設定直接影響全球未來15年（至2030

年）的資源分配，更多的是各國折衝樽俎、利益交換，與談判妥協的結果；也只有透過聯合國此一機制，集結世界上近乎全數的主權國家，將各項議題置於同一平台上，各會員國始能將各自關注的議題，轉化為全球發展目標。

（二）聯合國架構下的雙邊外交

Phoca PDF

發佈：2018-03-27, 週二 14:05
點擊數：20634

聯合國除了提供多邊外交平台以外，更提供各國雙邊外交平台。由於在聯合國大會裡各會員國平等，只要是會員國，就有選舉權，「選票」成為每一個國家不需成本、卻能產生高回報的談判籌碼。在聯合國裡，

需要「選票」的場合有席位選舉和決

議文表決。選舉方面，

除安理會的五個常任理事國以外，聯合國裡各職位定期由會員國選舉產生，有以國家為單位（例如安理會的非常任理事國），有以個人為單位（例如國際法庭法官），但即使以個人為單位，候選人代表的仍舊是主權國家。另外，

當有具爭議性的決議案時，例如譴責個別國家人權的決議文，或巴勒斯坦升格國家級觀察員等重大決議，有利益相關的各會員國會卯盡全力，強力拉票，進行遊說與利益交換。

國家往往被認為對所有議題都持有立場，並且不易改變；事實上，國家在許多議題上，不見得有明顯的偏好（preference

）。聯合國作為一個平台，提供各國了解彼此需求、形塑偏好、交換支持的管道。這些需求，包括對特定議題的發言或選票支持、

國際援助款或專案的提供等。事實上，許多在內國政治中可能會被視為「買票」的行為，在國際政治的場域是再習以為常不過的「外交慣例」。聯合國提供的組織平台，大幅地減少國家（尤其是小國）在談判中的交易成本，它「一國一票，票票等值」的制度設計，則有效地增加國家（尤其是小國）在談判中的協商籌碼，使國家間可以透過各種利益重組，創造雙贏。

五、結語

Phoca PDF

發佈：2018-03-27, 週二 14:05
點擊數：20634

在我的親身經歷與觀察中，聯合國除了維持國際和平、協助新興國家站穩腳跟，並大幅提升全球人民生活水
準以外，從主權國家的
角度而言，聯合國更提供所有大國與小國平起
平坐、談判協商、
各取所需的絕佳場域。如果沒有聯合國此一平台的存在，以及它所創造的制度條件，像吐瓦魯般的小國，可能永遠無法讓氣候變遷與海洋議題，上綱至全球發展目標之列。有了聯合國，像巴勒斯坦般的小國，則有能力聯合其他國家，證明自己的獨立存在。

可惜的是，聯合國作為雙邊及多邊外交平台的功能，常常不為國人所見，但從外交的角度而言，它往往正是聯合國最有價值之處。就現階段而言，儘管台灣加入聯合國一事有現實上的困難，但政策制定者及公民社會有必要了解聯合國運作的實際情形。勿因為未能加入，而輕忽各國間透過聯合國之機制所形成之利益同盟，亦勿因為未能參與，而將聯合國的一切皆照單全收，誤以為如此即能離入聯之目標更進一步。而且，若我們能充分瞭解聯合國提供給會員國的制度條件，則台灣亦有機會盡可能地在聯合國以外的場域，遵循相同的邏輯與模式，開拓自己的外交生存空間。

（註）“The Millennium Development Goals Report 2015.” United Nations, 2015.

Phoca PDF

發佈：2018-03-27, 週二 14:05
點擊數：20634

作者　謝佩芬　為哈佛大學法學碩士、公共政策碩士

Phoca PDF