

# 聯合國「中國代表權」的攤牌

●陳文賢／國立政治大學台灣史研究所退休教授、台灣新世紀文教基金會前董事

編按：政治大學台灣史研究所陳文賢教授2019年8月發表《被外交孤立的台灣：聯合國「中國」代表權22年爭議始末》一書，援引第一手的歷史檔案資料，完整介紹聯合國中國代表權決議的始末。本文內容摘錄該書第六章——精確描述1971年10月25日聯合國大會通過阿爾巴尼亞的提案，將蔣介石政權的代表逐出聯合國，由中華人民共和國取代中華民國，成為聯合國內中國唯一合法代表的歷史事實。

「人人皆為我國在聯合國代表而憂，而我則泰然自處毫不慮也。」

--〈蔣介石日記〉，1970年10月27日

1969年聯合國大會有關中國代表權的辯論從11月3日開始，對於解決聯合國中國代表權問題，許多主張都已經被提出來討論過，例如「兩個中國」、「一中一台」等。這兩項主張因為都不被在台北的中國國民黨政府及在北京的中國共產黨政府所接受，使美國在維護國民黨政府在聯合國的中國席位上，可說甚感困擾及萌生無力之感。美國政府為了讓中國國民黨政府及中國共產黨政府都能接受在「一個中國」之下雙方在聯合國都擁有席位，甚至構想出「一個中國，兩個代表團」（One China, Two Delegations）的方案。美國政府官員也認為可以仿效蘇聯在聯合國有三個席位之模式，而主張以「一個中國，兩張選票」（One China, Two Votes）的模式來解決中國代表權的問題，根據蘇聯的前例，這也可被解釋為「一個國家，兩個會員」（One Nation, Two Members）。而「一個中國，兩張選票」也可被解釋為「一個中國，兩個會員」（One China, Two Members）。<sup>1</sup>

冷戰初始之際，西方國家為了在聯合國留住蘇聯而同意蘇聯在聯合國有三張選票的要求，除了蘇聯之外還包括白俄羅斯及烏克蘭，雖然在當時幾乎沒有任何人會認為白俄羅斯及烏克蘭不屬於蘇聯，但白俄羅斯及烏克蘭卻都是聯合國的會員。但蘇聯還是只有一個，並沒有因為白俄羅斯及烏克蘭在聯合國擁有席位而產生三個蘇聯的疑慮。在這樣情況下的聯合國「會員」（member），事實上是聯合國將其視為會員的「實體」（entity）而避免提及傳統的「主權」或「國家」的概念，更何況白俄羅斯及烏克蘭都是聯合國的創始會員。因此美國官員認為沒有任何藉口說不能用這樣的模式來解決聯合國中國代表權的問題。美國認為「一個中國，兩張選票」的做法不會有隱含兩個中國的意涵，也因此很多聯合國的會員認為蘇聯的此一例子應可做為解決聯合國中國代表權問題

的適當參考。<sup>2</sup>

美國有些官員認為若聯合國通過了「一個中國，兩張選票」的決議案，則可避免「兩個中國」或「一中一台」的問題，因為這樣的決議案只是指出中國只有一個而目前是處在中國尚未統一的狀態。並認為聯合國為了世界和平也會鼓勵雙方儘早以和平方式完成統一。因此，這樣的決議草案應也可能會是最能被北京與台北雙方所共同接受之解決中國代表權問題的方案。

美國政府基本上認為，不管用何種方式解決中華人民共和國加入聯合國的問題，但卻不給予北京安理會常任理事國的席位，即便在北京加入聯合國之後，世界終究還是不會穩定。此一思維也反映出美國所主張之「雙重代表權」的兩大原則，在雙重代表權的方案中，美國即主張給予中華人民共和國一般會員及安理會常任理事國的席位，而中華民國則做為聯合國的一般會員，不再擁有安理會常任理事國的席位，但要求中華民國讓出安理會常任理事國的席位給北京卻也正是蔣介石及其國民黨政府最無法接受之所在。

## 第一節 關鍵性的一年（1970年11月～1971年10月）

1970年11月20日聯大以五十一票贊成、四十九票反對，僅兩票之差通過阿爾巴尼亞案，雖然美國政府在聯大表決之前已預估阿爾巴尼亞案應會獲得聯大多數會員的支持而通過，但此一表決結果應還是給美國及中華民國政府帶來極大的震撼。首先，阿爾巴尼亞案得到聯大會員國的多數支持，可說是聯合國從1949年開始有關中國代表權問題的爭執以來，第一次聯合國多數的會員要求聯合國接納北京為中國政府的代表並排除蔣介石的代表。其次，關於美國從1961年以來所提出的重要問題案，在1970年11月20日聯大對重要問題案的表決也第一次出現同意及反對票數最為接近的一次，不啻是給予美國在維護中華民國政府做為中國政府之代表一個相當嚴厲的警訊。

1970年聯大有關中國代表權的表決結果，在美國駐聯合國代表團的檢討報告中提到，有五個已經外交承認中華人民共和國的國家在美國所提的重要問題案上是投贊成票，美國認為北京未來會強力施壓這五個國家。另外，雖然阿爾巴尼亞案獲得簡單多數票的通過，但非洲國家呈現贊成及反對阿爾巴尼亞案的國家剛好是各十八個，而有五個國家棄權。美國的檢討報告認為值得注意的是，迦納、摩洛哥及奈及利亞三國雖然投票贊成阿爾巴尼亞案，但卻也贊成雙重代表權案。而衣索比亞在有關中國代表權的辯論中雖未發言，但被認為是贊成「兩個中國」的解決方法。此外，尚比亞雖連署阿爾巴尼亞案卻從未發言要求排除中華民國。因此美國檢討報告的總結是認為，非洲國家對於中國代表權的問題有一個相當清晰的共識是北京應該進入聯合國，但是台灣不應該被排除。<sup>3</sup>

有關中國代表權的問題，美國駐聯合國代表團在聯大第一線的觀察是，聯合國大會的共識是中華人民共和國應該進入聯合國，聯合國會員對於在中華民國及中華人民共和國之間二擇一的零和選項已經感到相當的不耐和挫折。絕大多數的聯合國會員希望看到

中國代表權問題在1971年的聯大就可獲得解決。因此美國駐聯合國代表團提出的評估是，如果美國政府被認為仍在中國代表權問題上繼續阻擋一個平等及符合事實的解決辦法，那麼美國無異是逆水行舟，對美國在聯合國的影響力及未來與中華人民共和國無論是在聯合國內或在聯合國外的交往都會產生不利的影響。<sup>4</sup>

美國也積極展開和國民黨政府外交高層人員及美國友邦的討論，美國希望國民黨政府能認清美國所提重要問題案的支持票數滑落了八票，而阿爾巴尼亞案卻獲得簡單多數通過之表決結果的嚴肅性。更何況加拿大、義大利及奧地利等西方國家都已經表示未來他們對重要問題案持保留的態度。比利時的外交部長翰墨表示這些國家很可能不會繼續支持重要問題案，而一旦他們採取不支持重要問題案的立場時，比利時、荷蘭及盧森堡就會受到很大的壓力也可能進而採取不支持重要問題案的立場。<sup>5</sup>

#### 主要國家評估中華民國離開聯合國的影響

1971年1月14日，美國國務院東亞暨太平洋事務助理國務卿葛林和紐西蘭駐美國大使寇勒會面交換中國代表權問題的看法，寇勒大使認為關於解決聯大中國代表權問題，紐西蘭政府希望看到的是提出真正解決問題的提案而不是一種暫時的計謀，紐西蘭政府擔心的是中華民國政府離開聯合國可能產生的後果。紐西蘭大使表示，如果中華民國政府被迫離開聯合國，則可能會促使台灣和中國大陸達成某種協議，而紐西蘭政府則會認為這會是很糟的結果。反之，如果上述中華民國政府被迫離開聯合國的結果是會加速福爾摩沙的獨立，則從東亞戰略情勢、紐西蘭的觀點及紐西蘭與美國關係這三個層面來看，會是符合紐西蘭的利益。<sup>6</sup>紐西蘭贊成美國有關雙重代表權的提議，甚至進一步認為雙重代表權的提案應該明確表示讓北京擁有安理會的中國席位，則這樣的提案才有成功的機會。<sup>7</sup>同月16日，葛林也和澳洲駐美國大使普林索爾（James Plimsoll）會面交換有關中國代表權問題美澳雙方的看法時，普林索爾大使也對美國繼續使用重要問題案所能發揮的功能表示存疑。

美國認為從東亞戰略情勢的角度看，台灣的獨立更是符合日本的利益，更何況日本在台灣有相當大的經濟利益。根據美國政府的分析，認為日本佐藤政府希望台灣不要落入共產中國的統治，以及也希望日本能夠與共產中國發展雙邊關係特別是增進雙方的貿易關係，但卻同時也不想看到日本國內批評佐藤政府對共產中國的政策毫無彈性。<sup>8</sup>

1971年1月20日，比利時的外交部長翰墨與助理國務卿葛林等美國官員在就中國代表權的會談中表示，一旦阿爾巴尼亞案通過，北京入聯並取得安理會席位及台灣完全被排除出聯合國之後，如果中華人民共和國試圖用武力取得台灣，而假如美國、日本或其他國家想要幫助台灣，則這些國家將會發現聯合國會反對他們對台灣的協助。<sup>9</sup>翰墨部長認為台灣是一個國家是一項不爭的事實，但台灣不是大國，不應該擁有安理會常任理事國的席位。台灣堅稱自己是唯一及合法的中國政府的代表反而只是更加給予支持阿爾巴尼

亞案之國家的力量。翰墨認為遲早需要一些外交行動的結果才能讓中華民國政府理解，繼續留在聯合國及對主張將安理會席位讓給北京的雙重代表權案保持沉默會是符合中華民國政府的利益。翰墨部長直言，「如果中華民國政府繼續宣稱它是唯一合法的中國政府並繼續挖掘自己的墳墓，『我們將會出席它的喪禮而流下一些眼淚，但不會是全部的眼淚。』」<sup>10</sup>然而翰墨部長對於中華民國政府是否會接受上述他所說的觀點抱持很大的疑慮，因為他認為中華民國政府都還在說要以武力反攻大陸。他認為如果到1971年7月針對如何應付中國代表權案都還沒有訂下方法的話，一切就都會太遲了。<sup>11</sup>

1971年8月3日美國駐聯合國大使布希將美國政府所草擬的重要問題案及雙重代表權案的草案交給中華民國政府駐聯合國大使劉錯，雙方並有所討論。劉錯注意到雙重代表權草案中美國並未提及安理會中國席位的問題並以此就教布希，布希回以將視支持此一草案之盟友的反應再做決定，但基本上雙方都知道安理會中國席位無可避免的最終將歸給北京，因此雙重代表權的重點是要力保中華民國政府在聯合國做為一般會員的資格。<sup>12</sup>

#### 中華民國政府對美國的過度依賴

1970年11月25日聯大表決通過阿爾巴尼亞案之前，蔣介石也意識到在聯合國中國代表權所面對的險惡局勢，他在日記內寫下「聯合國的我國地位應做惡劣的準備」，蔣介石並認為聯合國之「正義與純潔性」不應遭到抹煞。他說中國不予計較一般對聯合國會籍普遍化的倡議，但中共是經聯大判決為侵略罪犯且是聯合國的公敵，與會籍普遍化混為一談將抹煞聯合國的所代表之正義與純潔性的精神。<sup>13</sup>但蔣介石認為美國對其政府在安全理事會的席位曾有密約的保證，因此一方面覺得放心，一方面他卻又在日記記下美國密約雖不可靠，但相信公理必可獲勝的心得。蔣介石對於聯合國中國代表權所代表的道德性似乎深信不疑，或者說蔣介石不得不完全深信他自己的堅持且相信最終「公理」必勝，畢竟聯合國的中國代表權特別是安理會的中國席位是關乎他在台灣繼續統治的「生存」之戰。

1971年1月25日，中華民國駐美大使周書楷偕同駐聯合國大使劉錯拜會美國國務院，與葛林助理國務卿及主管國際組織的助理國務卿狄帕瑪會談，此應是周書楷大使出任外交部長前就中國代表權問題與美國主管官員的一次長談。周書楷及劉錯兩位大使在會談中仍舊相當堅持希望美國繼續提出重要問題案，周書楷並指出1970年聯大有關阿爾巴尼亞案的表決結果時，那種瀰漫在會場間好像已經無法阻止中國共產黨似的氣氛，其實和1965年阿爾巴尼亞案得到支持和反對同樣票數時的聯大氣氛幾乎是一樣的。周書楷隱約表示若美國對重要問題案所持的立場堅定，這種氛圍並沒有說不能加以改變。

對於美國要改變所提之策略一事，劉錯表示美國應該了解到中華民國政府必須考慮到政治後果，中華民國政府必須維持其存在的理由。這也是為什麼中華民國政府很難提出任何替代方案，因為任何有損中華民國政府在聯合國地位的方案都很難得到中華民國

人民的接受。劉鍇進一步表示，假如國民黨政府在中國共產黨進入聯合國之前就喪失了安理會的席位，肯定是不會得到人民的支持。<sup>14</sup>劉鍇也同意因應中國代表權問題的時間緊迫，他也試圖在這次會談中提出中華民國政府的觀點。劉鍇提到蔣介石總統已對本問題表示其個人的關心並直接介入而不假他人之手。根據劉鍇所言，「蔣總統是一位很有原則的人，要求他去考慮可能損及中華民國政府在聯合國地位的任何事情並不容易。」<sup>15</sup>

但美國認為，一旦美國提出雙重代表權的策略後，如果因蔣介石的反對而未堅持到底，特別是國民黨政府傳出不排除退出聯合國的可能性之下將會造成最糟糕的結果。因為原本支持中華民國政府在聯合國擁有中國席位的國家會自問，那麼他們繼續在聯合國支持中華民國政府擁有中國席位是所為何來？而其結果可能是這些國家就不再繼續於聯大支持中華民國政府擁有代表中國的席位，甚且可能反其道而去支持讓北京進入聯合國而排除蔣介石政府之代表的阿爾巴尼亞案。<sup>16</sup>

#### 季辛吉兩度訪問中國的影響

1971年4月27日巴基斯坦駐美國大使喜雷立（Agha Hilay）幫中國總理周恩來轉達一項訊息給美國政府，邀請尼克森總統、國家安全顧問季辛吉或國務卿羅吉斯公開訪問中華人民共和國。尼克森及季辛吉二人當即思考一些可能往訪的人選，後經尼克森決定派季辛吉做密使出訪北京。1971年5月，美國和中華人民共和國即透過巴基斯坦官員及美國駐巴基斯坦的大使法蘭德（Joseph S. Farland）展開季辛吉密訪中國的安排。

5月10日，尼克森總統在給予中華人民共和國的訊息中指出，他準備接受周恩來總理的邀請訪問中國，並樂意與中華人民共和國的領導人就共同關切的重大問題交換看法。但是在此之前，尼克森提議由季辛吉秘密會晤周恩來或其他高階的中國官員。中方也將被告知季辛吉將被授權處理尼克森訪問中國的事宜，以及季辛吉將於1971年6月15日之後秘訪中國，並建議由中國決定任何可以從巴基斯坦飛抵的中國城市做為季辛吉密訪中國的首站。尼克森特別強調，為了秘密起見，所有有關季辛吉秘訪中國的細節都透過巴基斯坦亞雅汗（Yahya Khan）總統辦公室來商討及擬定。而關於季辛吉和中華人民共和國高層官員的會議，美中雙方必須有視為最高機密的共識。<sup>17</sup>

季辛吉終於在1971年7月9日到7月11日密訪中國。出訪前，尼克森於7月1日即訂下一些主要的政策考量，希望季辛吉能在會談中視情況因應。其中，尼克森強調，除非在必須的情況下，美國不應該表示放棄支持台灣的意願。但中國總理周恩來對台灣問題咄咄逼人，而季辛吉則將駐台美軍的撤留和東南亞的戰爭問題相互掛鉤。<sup>18</sup> 7月9日季辛吉在北京和周恩來舉行第一次的會談，季辛吉向周恩來提到此次會談美方有兩項主要的目的。第一是安排尼克森總統到中國訪問並和毛澤東主席商討美中兩國共同關切的問題，季辛吉並表示他已被尼克森總統授權安排一切相關的細節。第二項目標即是為了讓尼克森總統訪問中國是一次成功的訪問，美中雙方應該建立一些共同關切的討論問題，例如

亞洲問題及世界和平的對話基礎等。<sup>19</sup>

季辛吉首先就提到台灣，他說從美中雙方所交換的資料顯示，台灣是中方在美中關係中主要關切的議題。季辛吉說，因為周恩來總理將此一議題界定為美國從台灣及台灣海峽撤出軍事武力的問題，希望能聽聽周恩來的觀點，雙方並務實的加以討論。季辛吉認為如果沒有發生韓戰，台灣今天很可能已經成為中華人民共和國的一部分，因為韓戰的發生才讓過去的美國政府將韓國的未來和台灣的未來掛鉤在一起。<sup>20</sup>

季辛吉說尼克森政府業已採取一些象徵性的作為表現出它的意圖，舉例而言，尼克森政府已經停止了對台灣海峽的巡弋，並從台灣移出一中隊的戰機，同時減少百分之二十的美軍顧問團人員。而美國在台灣的武力，事實上三分之二是針對美軍在東南亞的行動，只有三分之一是和防衛台灣有關，因此只要美國在東南亞戰爭的結束，美國自然就會減少在台灣的駐軍，所以季辛吉不認為美國在台的駐軍應成為美中關係發展的障礙。<sup>21</sup>季辛吉認為關於美軍駐台的問題比較容易解決，而政治的步驟就必須雙方加以討論，所須的時間也會比較長。<sup>22</sup>

關於台灣的政治未來，季辛吉向周恩來表示，美國不支持「兩個中國」或「一中一台」的解決辦法。季辛吉表示對於一個像他研究歷史的人而言，他的預測是未來政治的演變有可能會朝周恩來所指出的方向發展。但是如果美中兩國的關係要建立在真正的了解基礎上，則彼此必須承認對方的認知。亦即是雙方不應在短期內被迫做出正式的宣示卻又無實際的效果。但是一旦雙方達到基本的了解，美國不會阻擋這種基本的政治演變。<sup>23</sup>

而周恩來對台灣又持何立場？在周恩來與季辛吉的會談中，周恩來說，美國國務卿艾奇遜任內發表的中國「白皮書」（White Paper）中很清楚的顯示，中國人民贏得了他們的解放戰爭，驅逐了反動的蔣介石統治集團。<sup>24</sup>周恩來表示，在1949年至1950年初，那時候的美國政府認為這是中國內部的事務，當時台灣已經回歸祖國，而祖國就是中國。美國在那時候表示美國對台灣或中國的任何領土都沒有野心，因此美國宣布不會介入中國內政，將讓中國人民自行解決內部的問題。美國政府此一態度已見諸當時美國許多的文件當中，即使有些文件顯示並不同意中國共產黨領導一個新中國。到韓戰發生之後，美國才協防台灣同時宣布台灣的地位仍舊未定。周恩來不滿地表示，一直到1970年代初，美國國務院發言人仍舊說這是美國的立場。<sup>25</sup>

周恩來向季辛吉表示，歷史證明台灣屬於中國已經超過一千多年，比長島（Long Island）屬於美國之一部分的歷史還長。在這一段時期中，中國因戰敗而台灣被日本暫時統治。在「開羅宣言」及「德黑蘭宣言」中已明言日本投降後台灣歸還中國，艾奇遜的白皮書及杜魯門聲明均可做為證明，因此在承認中國的議題上，美國必須毫無保留的承認中華人民共和國為唯一合法的中國政府，而不得有任何的例外。台灣是中國的一省且

已經歸還給中國，台灣也是中國領土不可分割的一部分。因此美國必須在限定的時間內從台灣撤出其武裝力量，並解除美國部署在台灣及台灣海峽的所有軍事設施。美國政府於1954年和蔣介石所簽的《中美共同防禦條約》，中華人民共和國及中國人民都認為是不對的且不予承認，周恩來強調這些都是非常重要的問題。<sup>26</sup>

關於聯合國中國代表權問題，季辛吉向周恩來表示，美國將會以多數決而非重要問題案的方式支持中華人民共和國加入聯合國。如此，北京亦可以取得安全理事會常任理事國的席次。至於聯合國若要排除已經是聯合國的任何會員則是項重要問題，必須得到出席聯大之會員三分之二以上的票數才能決定，因此北京只要得到三分之二的支持票數，那麼中華人民共和國政府就會成為聯合國唯一的中國政府代表。事實上，藉著撤除對中華人民共和國入會案的反對，北京馬上就可取得中國席位，就可解決美中關係之間的矛盾。而季辛吉說美國尚未宣布美國的看法主要就是要向中方表示善意，尼克森總統指示季辛吉先和周恩來討論之後再採取立場。但是周恩來回說即使是美國採取了季辛吉所表示的立場，中國還是會讓世界知道，中國反對美國此一作法，並仍舊會要求聯合國立即恢復中華人民共和國在聯合國應有的權利。<sup>27</sup>

周恩來向季辛吉表示，美國於撤出在台灣武裝部隊及台灣海峽的軍力之後，應有責任不讓日本有介入台灣事務的機會，同時也不能讓台灣獨立運動在台灣發生。季辛吉表示，美國將強烈反對任何日本軍事力量在台灣出現，也表明美國無論是直接或間接都不會支持台灣獨立運動，同時若有任何有關台獨運動的跡象及活動，美國也會加以阻止，因此美國政府自然就不會需要為美國並沒有參與、支持或鼓勵的台獨運動負責。季辛吉說只有尼克森總統才能在推動美國與中華人民共和國友好關係的政策時不會遭到美國國內的攻擊，因為他的支持者來自於美國中間及右翼的選民，而左傾自由派的選民也不會抨擊尼克森的政策。周恩來在季辛吉離開北京前的會談中再度提及，季辛吉所提有關中國代表權的立場將受到國際社會各方反對，包括中國及台灣，認為那是在製造兩個中國或一中一台而不會成功。季辛吉說如果是這樣，那麼這不也正是終結此問題的好方法。<sup>28</sup>

1971年10月21日季辛吉第二次訪問中國，並在與周恩來的會談中，關於聯合國「中國代表權」的問題，周恩來冷靜地表示，他反對美國的立場，但季辛吉說美國的立場就是避免清楚地造成兩個中國的立場。周恩來強調對中國而言，台灣地位的解決遠比聯合國的席位重要，並說如果美國的立場獲得支持通過，中國將拒絕進入聯合國。周恩來又透露，中國並不滿意阿爾巴尼亞案，因為該案並沒有特別提到台灣地位的問題。季辛吉說，雙方最後的會談恰巧是聯大辯論的尾聲，周恩來則意有所指的抱怨，這時候他與季辛吉的會談，對於中國在聯合國的朋友而言則中國深感慚愧。<sup>29</sup>

周恩來相當積極的要求在未來中美兩國的公報中，美國必須承諾最後將從台灣及台灣海峽撤出所有的武裝力量。季辛吉則認為將這些問題明白的記載於公報中是操之過

急，對尼克森中國政策的推動也會造成不利而讓人無法接受。周恩來在會議結束之前提及，假設六年過去了而台灣問題仍舊沒有得到解決，則中國可能被迫用「其它方法」（other means）以解放台灣，意思就是對台動用武力。周恩來認為對上述討論的問題，中國已經沒有退讓的空間，除非美國再提出新的方案。季辛吉說他必須將這些討論帶回美國和尼克森總統討論，並看美國能否為公報帶來新的方案，雙方才結束了會談。<sup>30</sup>

在季辛吉尚停留北京的期間，美國在聯合國所續提的「重要問題」案並沒有獲得多數會員國的支持，雖然美國在「重要問題」案失敗後即動議將阿爾巴尼亞案有關立即恢復中華人民共和國之權利及排除蔣介石代表的內容加以分段表決，但美國此一動議的表決結果還是失敗。中華民國政府出席聯合國大會之代表團團長周書楷只得提臨時動議要求發言，在獲得大會主席同意並向大會發言後，周書楷立即率中華民國代表團退出聯合國大會會場。聯大隨即表決阿爾巴尼亞案並獲得通過，從此中華人民共和國政府取代中華民國政府成為在聯合國及其附屬組織唯一及合法的中國政府代表。

## 第二節 尼克森政府的沙盤推演及因應

美國尼克森政府對聯合國有關中國代表權問題及提案的表決程序所預期的優先順序是：（一）先取得優先表決中國代表權是重要問題的動議，（二）爭取表決通過「中國代表權」是重要問題的提案，（三）擊敗「阿爾巴尼亞」提案，（四）表決通過「雙重代表權」的提案。<sup>31</sup>

但是美國政府也體認到一旦重要問題案沒有通過，則要提案修改阿爾巴尼亞案，例如提案刪除阿爾巴尼亞案中有關驅逐蔣介石代表的條文將會變得更加的困難。因為重要問題案一旦沒有通過，一些國家可能會見風轉舵，對於阿爾巴尼亞案的表決就可能採取棄權的做法，甚至改投贊成票。而至於若由美國及其盟友提案修改阿爾巴尼亞案的內文，則一些國家出席聯大的代表可能會以未受到該國政府的指示而在投票時加以閃躲。例如，澳大利亞駐聯合國常任代表團團長即表示，在重要問題案被否決後澳洲政府就有可能指示他在面對阿爾巴尼亞案表決時採取缺席的立場。日本代表則說他並未接到日本政府在此一情況下給他的指示，但是他個人表示，一旦重要問題案被否決，則美國方面應考慮提案要求分段表決阿爾巴尼亞案，特別是先表決阿爾巴尼亞案中有關驅逐蔣介石代表的部分，雖然此建議要獲得多數會員國的支持仍舊會是相當困難，但這可能是維護中華民國政府在聯合國一般席位的最後一戰。<sup>32</sup>總之，美國政府對這些情況也都有所考慮，而為了避免這些困難局面的發生，美國自是最希望不要輸掉重要問題案。<sup>33</sup>但1971年聯大有關中國代表權問題的表決情形卻是美國所提的重要問題案，雖獲得優先表決但卻沒有得到多數支持而未獲通過。雖如前述美國在會前所作的沙盤推演，美國隨即提出要求將阿爾巴尼亞案分段表決的動議，但該動議經表決也沒有得到多數會員的支持而失敗。

關於季辛吉第二次訪問北京的時機是否對聯合國「中國代表權」之表決結果造成影響的問題，在季辛吉出訪前與尼克森的幾次談話中也顯示出均有所考量。在1971年9月30日尼克森與季辛吉的會議中，季辛吉即表示，客觀而言，聯合國的票數應已確定，他不認為他的第二次北京之行會對任何人的投票有所影響。尼克森也同意季辛吉的說法，但認為這件事情當然會被用來做藉口。季辛吉即在該次會議中質疑，為什麼國務院在聯合國「中國代表權」問題的表決前四個星期，才以此來干擾他到北京的訪問。

季辛吉基本上認為美國將在這一次「重要問題」案的表決中失敗，但尼克森則稍微樂觀一些，他認為台灣離開聯合國的時間應會是在1972年而不是在1971年。但兩人都同意如果在1971年10月或11月聯大就「中國代表權」問題表決之後再訪問北京，而設若投票結果是北京失敗，當會使季辛吉訪問北京變得更加困難。羅吉斯國務卿雖然堅持季辛吉訪中返美的時機會對一些立場不確定的國家造成影響，例如羅吉斯即建議尼克森總統直接以電話就中國代表權問題和墨西哥、阿根廷、義大利三國的總統及摩洛哥的國王溝通。羅吉斯希望季辛吉能更改返美的日期，但並未獲得尼克森的同意。但國務院還是指示美國駐外大使館向當地政府強調，季辛吉的北京之行只是去安排尼克森訪問中國的行程，與中國代表權問題並無關連，美國還是堅定的支持中華民國政府在聯合國的席位。<sup>34</sup>

在聯合國大會投票表決「中國代表權」問題前，尼克森總統就該一問題與國務卿羅吉斯等相關人員的最後一次會議是於10月22日在白宮舉行，與會人員尚有美國駐聯合國大使布希及副國家安全顧問海格（Alexander M. Haig）將軍。羅吉斯即向尼克森表示他對於季辛吉從北京回美國之日期對中國代表權投票可能造成之影響的關切，特別是對一些還在採取觀望態度的國家所可能造成的影響。因此羅吉斯認為季辛吉在聯大中國代表權投票前一天就應回到美國，但海格將軍則不認為季辛吉返回美國的日期會對中國代表權問題帶來任何影響。海格認為基本上兩邊投票的情況應已相當確定，他認為不應該讓外界認為季辛吉此次訪問北京的行程是與中國代表權有關。尼克森最後指示海格要季辛吉回程時停留在阿拉斯加或夏威夷。事實上，美國也考慮到其他國家可能會詢及季辛吉訪北京之行是否與中國代表權有關的問題，因此白宮也要求國務院下達指令給駐外單位，若被當地國政府問及，就強調季辛吉的訪問北京主要是安排尼克森訪問中國的事宜，與中國代表權的問題毫無關連。<sup>35</sup>

1971年10月15日中華民國駐美大使沈劍虹在華府與季辛吉會面，這是聯大通過阿爾巴尼亞案，蔣介石的代表被驅逐出聯合國前，中華民國駐美大使最後一次與美國國家安全顧問的會談，也是發生在季辛吉準備前往北京訪問的前一日。關於聯合國中國代表權問題，沈劍虹向季辛吉表示，希望尼克森總統能公開的表示支持中華民國在聯合國的中國席位，季辛吉回說他相信尼克森總統在接見一些還沒有決定如何投票的國家代表團，例如以色列、愛爾蘭、英國及義大利時一定會表示美國的立場。<sup>36</sup>沈劍虹表示如果美國所提的雙重代表權案獲得通過，也就是北京取得聯合國大會及安理會的席位，但卻仍拒絕

參加聯合國，這就會迫使中華民國改變對聯合國的策略。不過季辛吉仍強調他個人的觀點是即便雙重代表權案獲得通過，北京還是會拒絕加入聯合國，因為中華人民共和國的立場是只有中華民國不在聯合國內，北京才會加入聯合國。<sup>37</sup>季辛吉的此一觀點在其於數日後訪問北京並和中國國務院總理周恩來的會談中也獲得印證。季辛吉訪問北京返美後向尼克森總統的報告中即提到，周恩來明白表示，即便是美國所提之解決聯合國中國代表權的提案獲得通過，中國還是會拒絕加入聯合國，因為對中國而言，台灣地位的問題遠比中國在聯合國的席位來得重要。周恩來反對美國所提的「一個中國，兩個政府」的提案，而季辛吉的報告中說他只能加以說明美國會做這樣的選擇，原因就是希望避開直接明確的提出「兩個中國」的政策。<sup>38</sup>

### 第三節 聯合國2758號決議案的通過

聯合國大會第二十六屆常會，於1971年9月21日起在紐約的聯合國總部舉行，當時聯合國計有一百三十一個會員國，除馬爾地夫外，所有會員國均派有代表團與會。10月聯大表決中國代表權問題時，中華民國計有五十九個邦交國其中五十六個是聯合國的會員國。<sup>39</sup>但英國、法國、義大利及加拿大等西方民主陣營之主要國家都已經和中華人民共和國建立有邦交關係，並承認中華人民共和國政府是唯一及合法的中國政府。

有關聯大「中國代表權」問題的討論，聯大於10月18日開始審議本案至22日（紐約時間星期五）結束，其間共舉行十二次的全體會議，計七十三個國家參與有關中國代表權問題的辯論。<sup>40</sup>計有四十五國發言表示贊成排除中華民國或蔣介石的代表，二十二國持反對的立場，二個國家立場不明。<sup>41</sup>聯大於10月25日舉行表決。惟在聯大就「中國代表權」問題辯論前有會員國提出相關的提案。針對中國代表權問題發言的國家中，支持阿爾巴尼亞案主張驅逐蔣介石的代表並接納中華人民共和國的國家計有：阿爾巴尼亞、伊拉克、茅利塔尼亞、幾內亞、烏克蘭、巴基斯坦、錫蘭、阿富汗、尚比亞、科威特、芬蘭、獅子山、瑞典、尼泊爾、丹麥、法國、波蘭、南斯拉夫、蘇聯、智利、坦尚尼亞、敘利亞、匈牙利、埃及、羅馬尼亞、挪威、赤道幾內亞、緬甸、葉門、英國、古巴、剛果（布市）、馬利、保加利亞、寮國、蒲隆地、印度。

主張中華人民共和國應加入聯合國並取得安理會常任理事國席位，但中華民國應續留在聯合國內的國家計有：哥斯大黎加、索馬利亞、紐西蘭、模里西斯、日本、沙烏地阿拉伯、賴比瑞亞、哥倫比亞、烏拉圭、史瓦濟蘭、荷蘭、海地、菲律賓、澳大利亞、剛果民主共和國（金夏沙）、多明尼加、玻利維亞、尼加拉瓜、泰國、斐濟、瓜地馬拉、突尼西亞、宏都拉斯。但剛果民主共和國（金夏沙）雖認為雙重代表權不失為解決中國代表權問題之辦法，但因自身內政關係表示不會投票支持美國的雙重代表權案。

單純主張讓中華人民共和國加入聯合國的國家計有：加拿大、冰島、甘比亞、賴索托。

在聯大有關中國代表權的辯論中，奈及利亞的代表提到北京才是中國唯一的合法政府，中國代表權問題並不涉及除名的問題，因為台灣是中國的一部分，並稱連佔據台灣的蔣介石中華民國政府都這樣主張，台灣也從未擁有過聯合國的會籍。錫蘭、阿富汗、智利及科威特也強調如是說法。巴基斯坦認為「蔣集團」並不代表台灣人民。<sup>42</sup>因此，這些國家主張中國代表權的問題在於恢復北京在聯合國應有的權利，更何況蔣介石政府「非法據有台灣以獨裁手段壓制人民」。當然中華民國政府將這種言論視為是汙蔑中華民國政府。<sup>43</sup>

美國駐聯合國大使布希於10月18日就中國代表權問題在聯合國大會發言，其中最重要的論點即是將美國所提的雙重代表權案的內容重新在該發言中再提一次。亦即主張確認中華人民共和國在聯合國的合法權利，並建議其為安全理事會五個常任理事國之一，同時主張中華民國繼續擁有在聯合國席位的權利。

1971年10月21日荷蘭在有關「中國代表權」問題之辯論中曾發言表示：

荷蘭要先指出荷承認中共後中華民國外交人員即經自行撤離之事實，荷女王最近詔書及荷總理咨文均稱盼中共早來會，荷亦認當前事實有二基本要素，一為擁有一千四百萬人確實控制臺灣等幾大島嶼之政府乃是現實存在之主權體，二為依普遍化原則將來應有一能顧到臺灣人民意願之安排，同時荷尤其認為不管大會將來作何決定，皆不能容許大陸對臺灣採取任何強暴之使用武力行動，荷蘭此時固不能預見臺灣人民前途命運究竟如何，因其間有各種可能性存在，惟荷蘭既已承認中共是「中國唯一合法政府」並與之有外交關係，自不能支持認為中國另有一政府亦同樣合法之提案而願見中共能到會，在此情形下荷雖不贊成在未徹底調查事實前即將一久已在會之代表團排除，但亦不得不支持阿案（按：阿爾巴尼亞案）認只有一個中國之立場，並認美雙重案有法律上疑義自相矛盾且具延阻中共來會之作用，故荷蘭將投票贊成阿案而對美兩案棄權，至對將美重要問題案先付表決之動議，則荷主公平審議之旨將予贊成。<sup>44</sup>

1971年在聯合國大會的暫訂議程上有關中國代表權的問題有兩個項目，第一個項目是「恢復中華人民共和國在聯合國的合法權利」的問題（The Question of the “Restoration of the Lawful Rights of the People’s Republic of China in the United Nations”），由阿爾巴尼亞等17國所提出。此一項目是該年7月15日由阿爾巴尼亞等17國致函聯合國秘書長宇譚（U Thant）要求列入第二十六屆聯大議程。這次所提的決議草案除了在序文部分加列「中華人民共和國並為安理會五常任理事國之一」外，和過去阿爾巴尼亞所提的決議草案均相同。第二個項目則是由美國駐聯合國大使布希在同年8月17日致函聯大秘書長要求將美國所提之「中國在聯合國之代表權」（The Representation of China in the United Nations）的提案列入大會議程。美國於聯大舉行前即提出「雙重代表制」，也就是贊成

中華人民共和國進入聯合國，但反對剝奪中華民國在聯合國的席位。

9月22日聯合國總務委員會召開會議，總務委員會計有二十五席，成員包括聯大主席、十七位副主席和七位主要委員會的主席。總務委員會表決通過將阿爾巴尼亞案及美國有關中國代表權的提案均列入大會議程。美國所提出的決議草案為「中國在聯合國之代表權」案，包括所謂「變化的重要問題案」（Important Question Variation）<sup>45</sup>及「複雜的雙重代表權案」（Dual Representation Complex）。「變化的重要問題案」則是主張任何提議，其結果將導致剝奪中華民國在聯合國之代表權時則為《聯合國憲章》第18條所稱之重要問題。需要出席大會之會員國的三分之二以上的贊成票才能做成決議。但中華人民共和國的加入聯合國一事則不在此一「變化的重要問題案」中。「複雜的雙重代表權」的決議草案則主張中華民國及中華人民共和國在聯合國內都應擁有代表席位，但同時也主張聯合國安理會的中國席位應由中華人民共和國來代表，同時向聯合國及其附屬組織推薦此一解決中國代表權問題的決議。此一「複雜的雙重代表權案」，亦是由美國等十九個國家連署所提出。

美國也在總務委員會提臨時動議，主張將阿爾巴尼亞案和美國所提之「變化的重要問題案」兩項合併，而以「中國問題」（Question of China）做為提案總稱提交聯合國大會並要求列入大會議程，而此一「中國問題」的提案包括兩大項目，一為「恢復中華人民共和國在聯合國之合法權利」，一為「中國在聯合國之代表權」，但是美國這項提議在總務委員會投票以九票贊成，十二票反對及三票棄權而遭到否決。<sup>46</sup>

阿爾巴尼亞草案在總務委員會以十七票贊成，二票反對，四票棄權通過列入聯合國大會議程。美國所提之「中國在聯合國之代表權」及「雙重代表權」案亦由總務委員會通過列入聯大第二十六屆議程。第二十六屆聯合國大會則於10月24日審議總務委員會的有關議程項目報告，大會無異議通過阿爾巴尼亞提案列入大會議程。而美國的提案雖遭到支持中華人民共和國之會員的提議主張應予剔除，經大會唱名表決以六十五票贊成，四十七票反對，十五國棄權的表決結果通過才加以列入議程。

10月25日聯大討論阿爾巴尼亞等國的提案。該提案認為根據《聯合國憲章》的原則，恢復中華人民共和國在聯合國的合法權利，對於保護《聯合國憲章》及聯合國必須履行其憲章的義務而言都是非常重要的。因此，要求大會恢復中華人民共和國所有權利，同時承認中華人民共和國政府是在聯合國代表全中國的唯一合法政府，及據此驅逐在聯合國及其相關組織所非法佔據中國席位的蔣介石代表。

阿爾巴尼亞草案（簡稱「阿案」，國民黨政府又稱為「排我納匪」案）—編號A/L.630 & Corr.1 & Add. 1-2，由阿爾巴尼亞、阿爾及利亞、緬甸、錫蘭、古巴、赤道幾內亞、伊拉克、幾內亞、馬利、茅利塔尼亞、尼泊爾、巴基斯坦、南葉門、剛果（布拉薩市）、羅馬尼亞、獅子山、索馬利亞、敘利亞、蘇丹、坦尚尼亞、葉門、南斯拉夫、尚比

亞二十三國聯署提出，其決議草案內容如下：

大會，

覆按聯合國憲章之各項原則，

認為恢復中華人民共和國之合法權利對維護聯合國憲章及聯合國依憲章所需致力達到之目標，均屬必要，

確認中華人民共和國政府代表為中國出席聯合國之唯一合法代表，中華人民共和國並為安全理事會五常任理事國之一，

決議恢復中華人民共和國之所有權利，並承認其政府代表為中國出席聯合國組織之唯一合法代表，並立即驅逐在聯合國及所有與聯合國有關組織內非法佔據席位之蔣介石代表。<sup>47</sup>

第二件提案是由美國等二十二國在9月29日所提之「變化的重要問題」案，即要求聯大認定排除中華民國為重要問題的提案。主張根據《聯合國憲章》第18條，聯大所決定關於剝奪中華民國在聯合國之代表權的任何提案均是一項重要問題，必須出席及投票的三分之二以上會員國的同意才能為之。

「重要問題」草案—編號A/L. 632 & Corr.1 & Add. 1-2，共由澳大利亞、玻利維亞、哥倫比亞、哥斯大黎加、多明尼加、薩爾瓦多、斐濟、甘比亞、瓜地馬拉、海地、宏都拉斯、日本、賴索托、賴比瑞亞、模里西斯、紐西蘭、尼加拉瓜、菲律賓、史瓦濟蘭、泰國、美國及烏拉圭等二十二國連署提出，決議草案內容如下：

大會

覆按聯合國憲章之規定，

決定大會中之任何提議，其結果將剝奪中華民國在聯合國之代表權者，為憲章第十八條所稱之重要問題。<sup>48</sup>

第三件草案則亦是由美國等19國於9月29日所提出，主張聯合國成立以來，中國發生許多基本的變化，有關中國代表權問題的公正及和平的解決必須考慮到1945年以來一直都是由中華民國代表中國，但聯合國也相信中華人民共和國應該在聯合國有代表。該草案要求確認中華人民共和國進入聯合國並為安全理事會常任理事國，但也同時確認中華民國在聯合國的代表權繼續受到保障。建議聯合國的所有機構及專門機構在決定中國代表的問題時應以此決議案的條文做為考慮，此一草案即是一般所稱的「複雜的雙重代表權」提案。

「雙重代表權」草案—編號A/L. 633 & Add. 1-2，由澳大利亞、玻利維亞、查德、哥斯大黎加、多明尼加、斐濟、甘比亞、海地、宏都拉斯、日本、賴索托、賴比瑞亞、模

里西斯、紐西蘭、菲律賓、史瓦濟蘭、泰國、美國及烏拉圭等十九國連署提出，其決議草案內容如下：

大會，

察及自聯合國成立以來，中國已發生根本性之變化，

顧及現有之實際情況，

察及自一九四五年以來中華民國一直為聯合國會員國而有代表權，

相信中華人民共和國在聯合國應有代表權，

覆按聯合國憲章第一條第四項規定，聯合國乃協調各國行動之中心，

相信此一問題應參照上述考慮設法公平解決而不影響其中所牽涉之衝突主張之最後解決，

- 一、茲確認中華人民共和國有代表權，並建議應由其出席安全理事會，為五常任理事國之一；
- 二、確認中華民國繼續有代表權；
- 三、建議所有聯合國機關及專門機關於決定中國代表權問題時，計及本決議案之規定。<sup>49</sup>

1971年10月25日，在聯合國所舉行之第二十六屆常會第1976次全體會議中對「中國代表權問題」等提案的表決之前，陸續有突尼西亞及宏都拉斯兩國的代表發言。突尼西亞並提出三項草案，重點為：（1）讓中華人民共和國擁有聯合國的中國席位（編號第639提案）；（2）在福爾摩沙的地位尚未解決前，讓中華民國繼續在聯合國擁有席位，但使用福爾摩沙（Formosa）的名稱（編號第640提案）；（3）將目前的這些項目排入第二十七屆聯合國大會的議程，並邀請聯合國秘書長就尋求中國代表權問題解決之意見調查的報告（編號第641提案）。<sup>50</sup>關於台灣地位的問題及解決，突尼西亞所提的第二項草案（編號AK640）中特別言及：

大會，

業已審議「恢復中華人民共和國在聯合國之合法權利」之項目，

鑒於中華人民共和國並不對台灣島行使主權，鑒於中華民國目前在聯合國各機關持有中國席位，但事實上僅代表台灣島，

- 一、請中華民國代表團在依照任何影響台灣地位之國際決議或國際協議之條件下，繼續以台灣名義持有大會及聯合國各機關內在現有席位，但安全理事會內之常任理事國一席應交還中國之唯一代表中華人民共和國；

## 二、請秘書長採取實施此項決定之實際步驟。<sup>51</sup>

突尼西亞及宏都拉斯兩國的代表發言後，沙烏地阿拉伯代表巴魯第（Jamil M. Baroodi）接著提出一項新決議草案，除主張恢復中華人民共和國在聯合國及其所有有關機構之權利並為安理會常任理事國之外，認為整個問題與自決權利有關，及大會並沒有權利強迫台灣人民和中國大陸合併。沙國所提出之新草案乃基於對突尼西亞案之修正，要求聯大繼續讓台灣島上人民在聯大及一切有關機構內享有席次，直到台灣島上人民在聯合國主持下舉行公民投票決定自己的未來為止。沙烏地阿拉伯以新案才提出為理由建議聯大優先表決沙烏地阿拉伯的提案，並將有關中國代表權問題的各項提案延至10月27日表決，得到日本、菲律賓及賴比瑞亞的支持。<sup>52</sup>但是支持阿爾巴尼亞案的國家則加以反對，並反對延後表決中國代表權問題的各項提案。後經大會表決結果，以五十三票贊成，五十六票反對，十九票棄權而未通過沙烏地阿拉伯所提延後表決中國代表權問題之相關提案的提議。<sup>53</sup>

中華民國外交部在關於「退出」聯合國後的綜合報告的草稿中，指出此一修正案，事實上與美國所提之「複雜的雙重代表權案」的主張相當接近，認為隱含有兩個中國的意涵。甚至沙烏地阿拉伯所提的修正案提及人民自決權以及台灣島民可以決定自己的未來等，更充份顯示「一中一台」的政治意涵。<sup>54</sup>沙烏地阿拉伯所提的修正案經唱名表決未能獲得通過。其後，突尼西亞並未堅持要求大會將其所提之決議草案付予表決而撤回它所提的3項草案。但從這些國家所提的草案中亦可看出，當時聯合國許多會員國對保留中華民國或台灣人民在聯合國的代表權以及台灣未來應由台灣島上人民自決的立場及關注。

沙烏地阿拉伯所提的新決議草案遭到否決後，至此中國代表權案即進入表決階段。繼而有十六個國家就其對中國代表權問題案的投票立場發言後，美國即以所提之重要問題案本身是一項程序問題為由而提議聯合國大會優先表決「重要問題案」，雖有日本及澳洲、紐西蘭等國附議，但阿爾巴尼亞及阿爾及利亞反對，美國乃動議交付唱名表決，獲得大會同意。贊成美國之動議將重要問題案交付優先表決的國家計有包括中華民國在內的六十一票，反對將重要問題案先付諸表決的會員則有五十三票，十五票棄權及二國缺席，因此優先表決重要問題的提案獲得通過。於是大會主席即將重要問題案交付唱名表決，結果是反對重要問題案者有五十九票，贊成是重要問題案者五十五票，棄權十五票及二會員國代表缺席，美國所提的重要問題案遭到否決。其中原來投票贊成將重要問題優先交付表決的國家包括比利時、義大利、荷蘭、摩洛哥及突尼西亞，卻在重要問題案交付唱名表決時棄權，而愛爾蘭則投票反對重要問題案。

投票贊成重要問題案的五十五國當中，和中華民國建有外交關係者計有四十七國，值得一提的是有四個國家已承認中華人民共和國包括迦納、以色列、印尼及模里西斯在重要問題案投了贊成票，但在之後表決的「阿爾巴尼亞案」（「排我納匪」案），迦納

及以色列投了贊成票，而印尼及模里西斯則棄權。而在重要問題案表決時棄權的十五個會員國中與中華民國建立有邦交關係者就有五個國家，分別為波札那、賽普勒斯、馬爾他、塞內加爾及多哥。<sup>55</sup> 1970年聯大開議前和中華民國政府斷交轉而承認中華人民共和國的加拿大及義大利兩國，在重要問題案上加拿大投下反對票而義大利則棄權。

聯大對「中國代表權」是否為重要問題案，雖然在10月25日表決前的當天早上，美國保守的估計是六十六票贊成，五十七票反對，十三票棄權，因此投票結果讓美國代表團感到相當驚訝。但是根據美國駐聯合國大使，也是於1989年出任美國總統的布希在表決之前的10月22日向國務院的報告中指出，重要問題案的表決將失敗，美國代表團預期的表決結果是五十五票贊成，五十八票反對，十七票棄權。此一預估票數與實際的投票結果最為接近。布希當時即指出不能太信賴巴貝多（Barbados）及塞內加爾會投贊成票（表決結果只有巴貝多投贊成票），而更早之前依國務院的估計這兩票都被預估為贊成票，也才曾經有五十七比五十七票平手，十六票棄權的估算。<sup>56</sup>

至此，中國代表權問題已經不再是重要問題，聯合國大會只要以簡單的多數票決就可以決定到底是北京還是台北的政府是聯合國中國席位的唯一合法代表。美國為求至少保住中華民國在聯合國大會一般會員的席位，動議將阿爾巴尼亞的提案分段表決，意即將阿爾巴尼亞案所主張的恢復中華人民共和國在聯合國的權利，及驅逐蔣介石派至聯合國之代表的主張加以分開表決。美國此一動議又引發大會一波冗長的辯論，沙烏地阿拉伯代表巴魯第又提出對阿爾巴尼亞案的修正案，大會主席決定先表決沙烏地阿拉伯曾於10月18日所提對阿爾巴尼亞之三個修正案，主張聯合國大會應決定「一中一台」的政策，並據此讓台灣人民自決等。<sup>57</sup>該二項修正案經唱名表決結果均以六十票反對，六十六票棄權（中華民國代表在場聲明不參加投票），僅沙烏地阿拉伯及模里西斯兩票贊成而被否決。沙國代表眼見其提案顯難通過而發言要求將其所提之第三修正案列入會議紀錄而不再堅持將該案繼續提付表決。

旋即大會再就美國所提分段表決阿爾巴尼亞提案之動議付諸表決，經按鈕記錄表決，結果是六十一票反對，五十一票贊成，十六國棄權而遭到否決。中華民國代表團眼見重要問題案之防線未能守住，而美國所提分段表決阿爾巴尼亞提案之動議又被否決，知已無任何方式保住其在聯合國的席位。就在聯合國大會就阿爾巴尼亞案表決前，恐為了避免最終被請出會場的尷尬及保住尊嚴，由首席代表周書楷（時任中華民國政府的外交部長）向大會主席提出程序動議要求發言。在獲得主席許可後，周書楷遂上台發言，認為大會拒絕了二十二國所提要求變更中國代表權需出席聯大會員三分之二多數議決的草案（亦即是美國所主導的重要問題案），是惡意的違反《聯合國憲章》對排除會員國的規範。因此，宣布中華民國政府決定不再參加本屆大會任何進一步的議事程序。周書楷發言完之後遂率代表團全體成員退出大會議場，並舉行記者會發表預先備妥之中華民國「退出」聯合國的聲明。<sup>58</sup>

隔(26)日蔣介石發表了〈為聯合國通過非法決議 總統告全國同胞書〉控訴：

第二十六屆聯合國大會竟違反憲章規定，通過阿爾巴尼亞等附匪國家之提案，牽引毛共匪幫竊取中華民國在聯合國及安全理事會中的席位，我們本漢賊不兩立之立場及維護憲章之尊嚴，已在該案交付表決之前，宣布退出我國所參與締造的聯合國……

中華民國「退出」聯合國後一年之內十幾個邦交國相繼和中華民國政府斷交，導致「賊立漢不立」的窘境。

此一中華民國政府退出聯合國之舉應已是意料中之事，代表團已事前受到指示，中華民國政府「退出」聯合國應非周書楷一人所能判斷決定。1971年9月11日行政院副院長蔣經國召見北美司長錢復商談代表權問題時即指示，「阿爾巴尼亞案有通過跡象時，應先主動退會」。<sup>59</sup>又中華民國代表團出席聯大的行前會議中，蔣宋美齡一席「國有國格、人有人格」的談話及蔣介石「漢賊不兩立」的政策、向美國特使墨菲明白表達「寧為玉碎、不為瓦全」的立場，都早已經顯示了中華民國缺乏對中國代表權問題的因應措施，又受制於僵化的意識形態及政策，就注定會走向喪失聯合國席位的結局。

聯合國大會主席在中華民國代表團退出聯合國大會會場之後，續將阿爾巴尼亞等二十三國所提之議案交付表決，結果以七十六票贊成，三十五票反對，及十七票棄權，通過了聯合國二十六屆大會第2758號決議案，恢復中華人民共和國在聯合國的合法權利。<sup>60</sup>中華民國政府六十二個邦交國中有五十六個是聯合國的會員，但阿爾巴尼亞案的投票結果顯示卻只有三十五票反對「排我納匪」案，或有認為是許多中華民國的邦交國眼見勢不可為而棄權或改投贊成讓中華人民共和國入會而驅逐蔣介石代表的阿爾巴尼亞案，但此一投票結果也足見國民黨政府主張自己是中國政府之法統代表的脆弱性。在美國仍有能力支持的情況下國民黨政府固然能勉強在聯合國保有中國的席位，惟一旦聯合國情勢丕變又國民黨政府無法應變，終至連做為一般會員國的席位都不可得。投下贊成「排我納匪」案的七十六個國家中與中華民國政府建有外交關係的居然也有八個國家之多，包括波札那、厄瓜多、利比亞、墨西哥、葡萄牙、盧安達、塞內加爾及多哥，應也顯現連中華民國的邦交國都無法繼續支持只有統治台澎金馬的中華民國政府在聯合國代表中國而漠視中華人民共和國存在的真實情況。

至於美國所提出之「雙重代表權案」，聯合國大會因主張「排我納匪」的阿爾巴尼亞案已得到通過，也就認為沒有再表決「雙重代表權案」的必要。因阿爾巴尼亞案的通過，中華民國已經不再是聯合國的會員國，因此除了喪失聯合國的中國席位外，也一併喪失了直屬聯合國本身機構的中國席位，例如安理會、託管理事會、經濟暨社會理事會、還有經濟暨社會理事會下設的遠東暨亞洲經濟委員會（The Economic Commission for Asia and the Far East, ECAFE）及聯合國國際兒童基金會（UNICEF）的席位。緊接著受

到影響的就是中華民國政府在聯合國各專門機構的席位。雖然外交部長周書楷聲明中華民國政府並不認為它退出聯合國的決定適用於中華民國也是會員的聯合國專門機構，但是根據1950年12月14日聯合國大會所通過的第396號決議案，聯合國的專門機構關於中國代表權的問題會參照聯合國大會的決議或推薦案辦理，因此中華民國政府往後就陸陸續續喪失了其在聯合國專門機構的席位。<sup>61</sup>

而「漢賊不兩立」幾乎在中華民國政府喪失了在聯合國的席位後卻仍繼續被奉為外交政策的圭臬，繼續盤踞著外交官員的思維及做法。有案例顯示，關於中華民國政府在聯合國專門機構之席位，駐波札那大使劉新玉在洽助波札那時，有如下之會談紀錄：

波札那外長當即表示…「中華人民共和國」為大陸之有效政府，中華民國為台灣之有效政府，渠續稱若台灣與大陸分離，各行使其主權，則雙方皆可獲致和平與安全等語…劉大使答稱…聯合國勢將遺患無窮…強調目前情勢有利於我，全國人民願繼續擁護台灣之自由中國政府，全力完成復國使命。<sup>62</sup>

殊不知，波札那做為中華民國政府的邦交國已經在主張「排我納匪」的阿爾巴尼亞案投下贊成票，惟此一會議紀錄顯現波札那外長仍支持「一中一台」，但得到的反應卻是該大使所言，國際局勢有利於中華民國完成復國使命等語。

縱或有少數能分辨中華民國政府現實困難處境的外交高層官員，主張改以「台灣」之名或改採務實之政策及做法努力保留中華民國在聯合國一些專門機構的席位，但終究這樣的聲音或不容於當道或被置若罔聞。國民黨蔣介石政府繼續自認為是中國的代表甚至也得不到友邦的認同，終至也陸續失掉其在聯合國專門機構的「中國」席位。

美國深知中華民國既已非聯合國的會員，即便透過美國的協助，想要在聯合國專門機構繼續保有中華民國席位的前景也是非常黯淡。蔣介石政府也知道繼續在聯合國專門機構為了中國席位纏鬥一樣會注定以失敗收場，因此與其明知會再次經歷一次失去尊嚴的煎熬，不如趕緊加強與現存之雙邊外交關係的努力。國民黨政府的外交高層人員中，比較對國際情勢有見解，在聯合國中國代表權的問題上也比較不會講一些阿諛奉承蔣介石父子且考慮到台灣的外交未來的人員中，從美國外交檔案所顯示，大概時任外交部次長的楊西崑是其中之一。他向美國駐聯合國大使布希表示，聯大通過的阿爾巴尼亞案主要是要驅逐蔣介石的代表而非中華民國，若未來在台灣有一新的政府宣布它的管轄權只有台灣，則台灣參加一些以普遍性參加為原則之聯合國專門機構的機會就應來得更大。<sup>63</sup>但終究中華民國政府最後還是丟了它曾經擁有的各聯合國專門機構的席位，而這些聯合國專門機構包括：國際勞工組織（International Labor Organization，簡稱ILO）、聯合國教育、科學及文化組織（UNESCO）、世界衛生組織（World Health Organization，簡稱WHO）、重建暨發展國際銀行（International Bank for Reconstruction and Development，簡稱IBRD）、國際金融公司（International Finance Corporation，簡稱IFC）、國際開發協



會（International Development Association，簡稱IDA）、國際貨幣基金（International Monetary Fund，簡稱IMF）、國際民航組織（International Civil Aviation Organization，簡稱ICAO）、萬國郵政聯盟（Universal Postal Union，簡稱UPU）、國際電訊聯盟（International Telecommunication Union，簡稱ITU）、世界氣象組織（World Meteorology Organization，簡稱WMO）、國際海事諮商組織（International Consultative Organization，簡稱IMCO）、國際原子能總署（International Atomic Energy Agency，簡稱IAEA）。<sup>64</sup>

中華民國政府喪失了在聯合國代表中國的席位後，除了陸續喪失其在聯合國專門機構的席位外，對外關係方面接踵而來的是接連許多國家斷絕和中華民國外交關係的「斷交潮」。從1971年10月25日聯合國通過2758號決議案的當天中華民國宣布所謂「退出」聯合國到1972年12月31日短短一年兩個月的時間，總共有二十一個國家和中華民國斷絕外交關係。這些國家依斷交時間的順序分別為：比利時、秘魯、黎巴嫩、盧安達、厄瓜多、塞內加爾、賽普勒斯、馬爾他、墨西哥、阿根廷、希臘、多哥、日本、馬爾地夫、牙買加、馬達加斯加、盧森堡、薩伊、查德、澳大利亞、紐西蘭計二十一國。<sup>65</sup>平均每個月就幾近有二個邦交國和中華民國斷絕外交關係，在中華民國政府統治下的台灣瞬間變成所謂的「國際外交孤兒」，對台灣在國際社會的發展及台灣人民參與國際事務造成難以彌補的傷害迄今。

#### 【註釋】

1. Evan M. Duncan, ed., *FRUS, 1969-1976, Volume V, United Nations, 1969-1972*, pp. 498-500.
2. *Ibid.*, pp. 498-500.
3. *Ibid.*, pp. 549-551.
4. *Ibid.*
5. *Ibid.*, pp. 565-568.
6. *Ibid.*, p. 561.
7. *Ibid.*, p. 769.
8. *Ibid.*, p. 562.
9. *Ibid.*, p. 566.
10. *Ibid.*, p. 566.
11. *Ibid.*, p. 568.

12. *Ibid.*, pp. 770-771.
13. 〈蔣介石日記〉，1970年10月13日。
14. Evan M. Duncan, ed., *FRUS, 1969-1976, Volume V, United Nations, 1969-1972*, pp. 572-580.
15. *Ibid.*, p. 580.
16. *Ibid.*, p. 564.
17. Steven E. Philips, ed., *FRUS, 1969-1976, Volume XVII, China, 1969-1972*, pp. 318-319.
18. *FRUS, 1969-1976, Volume XVII, China, 1969-1972*, pp. 355-356.
19. *Ibid.*
20. *Ibid.*
21. *Ibid.*, pp. 359-369.
22. *Ibid.*, p. 370.
23. *Ibid.*, pp. 369-370.
24. 美國國務院於1949年8月發表了一份長達六百多頁的對中國白皮書，批評美國國內的中國遊說團及美國國會對蔣介石的支持，該白皮書將中國內戰及分裂的問題歸因於蔣介石而非中國共產黨。時任美國國務卿的艾奇遜在1949年2月即建議杜魯門總統逐漸切斷美國政府對蔣介石的支持，同時主張不介入中國的內戰。後來因韓戰的爆發，杜魯門才轉為積極支持已於1949年12月退敗到台灣的蔣介石。
25. Steven E. Philips, ed., *FRUS, 1969-1976, Volume XVII, China, 1969-1972*, p. 366.
26. *Ibid.*, p. 367.
27. *Ibid.*, pp. 412-414.
28. *Ibid.*, p. 448.
29. *Ibid.*, pp. 540-541.
30. *Ibid.*
31. Evan M. Duncan, ed., *FRUS, 1969-1976, Volume V, United Nations, 1969-1972*, p. 819.
32. *Ibid.*, pp. 852-853.
33. *Ibid.*, pp. 847-848.



34. *Ibid.*, pp. 845-846.
35. *Ibid.*
36. Steven E. Philips, ed., *FRUS, 1969-1976, Volume XVII, China, 1969-1972*, p. 492.
37. *Ibid.*, p. 493.
38. *Ibid.*, pp. 489-490, 540.
39. 王正華編，《中華民國與聯合國史料彙編：中國代表權》，頁661。
40. *Yearbook of the United Nations, 1971* (New York, N.Y.: Office of Public Information, United Nations), p. 172.
41. 外交部國際組織司，發文號023463號，中華民國60年12月3日。
42. 王正華編，《中華民國與聯合國史料彙編：中國代表權》，頁645。
43. 王正華編，《中華民國與聯合國史料彙編：中國代表權》，頁644。
44. 王正華編，《中華民國與聯合國史料彙編：中國代表權》，頁659-660。
45. 亦有稱之為「變相的重要問題案」，錢復稱此為「變化的重要問題案」，見錢復，《錢復回憶錄（卷一）：外交風雲動》（台北：天下遠見，2005年），頁151。
46. 錢復，《錢復回憶錄（卷一）》，頁154。
47. 王正華編，《中華民國與聯合國史料彙編：中國代表權》，頁589。
48. 王正華編，《中華民國與聯合國史料彙編：中國代表權》，頁589。
49. *Yearbook of the United Nations, 1971* (New York: Office of Public Information, United Nations), pp. 126-128. 「雙重代表權案」的中譯文，請詳王正華編，《中華民國與聯合國史料彙編：中國代表權》，頁659-660。
50. Evan M. Duncan, ed., *FRUS, 1969-1976, Volume V, United Nations, 1969-1972*, p. 856.
51. 王正華編，《中華民國與聯合國史料彙編：中國代表權》，頁594。
52. Evan M. Duncan, ed., *FRUS, 1969-1976, Volume V, United Nations, 1969-1972*, p. 857.
53. 外交部國際組織司，檔號起迄0060/640/900221/01/001-003，發文字號：外（60）國組一023463，發文日期：民國60年12月3日。
54. 外交部國際組織司，發文號023463號，民國60年12月3日。
55. 外交部國際組織司，〈第二十六屆聯大我國代表權案表決結果及我宣布退出經過節要案〉，民國60年10月27日，外交部檔案分類號640，卷次號90042。

56. Evan M. Duncan, ed., *FRUS, 1969-1976, Volume V, United Nations, 1969-1972*, pp. 847, 854.
57. *Ibid.*, p. 837.
58. *Yearbook of the United Nations, 1971* (New York: Office of Public Information, United Nations), p. 132.
59. 錢復，〈錢復回憶錄（卷一）：外交風雲動〉，頁152-153。
60. 聯合國二十六屆大會第2758號決議案全文請詳附錄一。
61. Evan M. Duncan, ed., *FRUS, 1969-1976, Volume V, United Nations, 1969-1972*, pp. 864.
62. 石君灝，〈中華民國在聯合國專門機構席位喪失之研究（1971-1972）〉（台北：國立政治大學台灣史研究所碩士論文，2015年），頁108。
63. *Evan M. Duncan, ed., FRUS, 1969-1976, Volume V, United Nations, 1969-1972*, p. 870.
64. 中華民國政府於1971年10月因聯合國大會通過所謂「排我納匪」的阿爾巴尼亞決議案而「退出」聯合國之後，聯合國陸續接受一些國際組織成為它的專門機構，例如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、聯合國世界旅遊組織，中華民國政府當然也不可能成為這些新聯合國專門機構的成員。有關此四個新的聯合國專門機構及中華民國政府喪失之所有聯合國專門機構的中文論著，請詳陳隆志，陳文賢主編，蘇芳誼助編，〈《聯合國專門機構：體制、功能與發展》〉（台北：財團法人台灣新世紀文教基金會，2009年）。
65. 石君灝，〈中華民國在聯合國專門機構席位喪失之研究（1971-1972）〉，頁99。◆