

台灣變成「國際孤兒」的始末 —從聯大2758號決議談起

●陳文賢／台灣新世紀文教基金會董事、國立政治大學台灣史研究所教授

台灣所面對的國際困境，固然主因是中華人民共和國對台灣主權的主張及因此而來在國際社會到處打壓台灣的行動所造成。國際社會也知之甚詳，實在不需要我們在國際社會多所強調。聯合國又稱「世界大家庭」也為了維持世界的和平及締造一個更美好的世界在努力，「世界大家庭」對全球問題的關注與行動得到我們的認同，但是台灣應該也能在這個大家庭內表達看法及提供支援，因此聯合國很值得台灣努力爭取加入。但是我們也應該對聯合國過去怎麼看待今天仍舊在台灣的中華民國政府有些了解，減少台灣在這一方面努力的障礙。台灣不在聯合國若從1971年所謂中華民國「退出」聯合國算起也已四十四年，聯合國1945年成立至今整七十年，今天談論台灣與聯合國的關係仍別具意義。

壹、台灣的國際困境：表現亮麗的台灣，竟是「國際孤兒」

2014年全球GDP排名台灣以五千二百九十六億美元排名第二十五名略低於比利時的五千三百四十七億美元。聯合國有一百九十三個會員國，以人口數比，台灣人口數略低於澳大利亞，若排在聯合國約是第五十四名，比聯合國三分之二以上的會員國的人口都來得多。就土地面積而言，台灣的領土雖不大，略小於荷蘭及瑞士，但若排在聯合國台灣約是一百三十四名，仍比聯合國將近三分之一之會員國的領土面積還來得大。

以國民總生產毛額（GDP）言，台灣約相當於比利時的經濟規模，若擺在擁有二十八個會員國的歐洲聯盟，台灣是第十名。

若擺在擁有十個會員國的東南亞國家協會台灣是第二名，僅次於印尼（約八千多億美元），但印尼有兩億多的人口。

自由之家（Freedom House）將台灣列入完全民主及自由的國家。

台灣年輕人在很多方面表現傑出，舉凡運動、文化藝術、科學發明競賽、甚至旅遊生活層面的麵包競技、調酒比賽等都出類拔萃，讓國人引以為傲。假如我們參加聯合國及聯合國的專門機構，當然在各項生活層面就享有正式管道和所有會員國互動及學習，

特別是年輕人有與國際人士交流及貢獻的機會等，說不定還有很多機會進入聯合國及其專門機構的領導階層做出更大的貢獻。南韓國民潘基文有機會出任聯合國秘書長，台灣若在聯合國內應也同樣有這樣的機會。

但這樣亮麗的台灣，以台灣所在的亞太區域國際組織，卻是將台灣排除在外：

1. 東南亞國協（ASEAN，簡稱東協）有東協加一，例如東協與中國（ASEAN + China）、東協與印度（ASEAN + India）等，也有東協加三（ASEAN + China + Japan + South Korea），例如東協與中、日、韓三國等的年度對話及高峰會以促進東協與對話國之間的經貿及文化教育等各項交流。
2. 東協區域論壇（ASEAN Regional Forum，簡稱 ARF）有二十七個成員國，針對亞太地區的和平與衝突問題建立對話及諮商的平台，促進信心建立及預防外交。
3. 東亞高峰會議（The East Asia Summit，簡稱 EAS），由十八個東亞國家領袖參與的論壇，包括了澳大利亞、紐西蘭、印度、美國及俄羅斯。探討的問題包括貿易、能源及安全。東亞高峰會議也扮演了未來朝向建立區域社區的角色。
4. 亞歐高峰會（The Asia-Europe Meeting，簡稱 ASEM），每兩年召開一次的由歐洲及亞洲共五十一國家及歐盟與東協兩個國際組織參與的高峰會，透過有關政治、經濟及文化社會等議題的討論及交流期待建立起一個較為平衡的政治及經濟的世界秩序。

其他還有香格里拉對話（The IISS Shangri-la Dialogue）等半官方的組織或論壇，只允許台灣以私人身分觀察，基本上也是將台灣排除在外。

貳、台灣為什麼成為「國際孤兒」？誰的歷史責任？

要回答這個問題就要回到1971年10月聯合國大會（以下簡稱聯大）通過2758號決議案前後的歷史。1971年之前中華民國政府非但是聯合國中國席位的代表，也擁有安理會常任理事國的席位，而台灣在中華民國政府統治之下，台灣也可說是在聯合國內。但是當時已四連任的蔣介石總統及中國國民黨政府為了維持「正統中國」統治台灣的「合法性」及「反共復國」而堅持「漢賊不兩立」的政策，罔顧1960年代國際局勢及聯合國會員組成的急遽變化及盟友的忠告，終至斷送中華民國政府在聯合國至少作為一般會員國的機會，接踵而來的是更大一波與中華民國政府的斷交潮，導致台灣成為「國際孤兒」的困境。

1971年10月聯大召開前，該年從1~8月就有七個國家和中華民國政府斷交，2758號決議案通過後到1971年年底又有五個國家和中華民國政府斷交。隔（1972）年又包括日本、澳大利亞及紐西蘭在內的國家和中華民國政府斷交。其後國際社會更展開了和中華民國政府的斷交潮。

聯合國會員國早就有以「兩個中國」來解決中國代表權問題的看法及提議。1961年7月20日中華民國駐聯合國常任代表蔣廷黻在報回外交部的電文中就已提及「觀聯合國內空氣，多數傾向兩個中國之解決途徑。」1966年的聯大都已經有中華民國政府的邦交國義大利、比利時及巴西等國所提之研究中國代表權的提案，該提案被中國國民黨政府定位是「兩個中國」的提案而加以反對。至於日本，「兩個中國」政策已成為日本戰後對中國外交的基本方針。

1971年4月尼克森總統的特使墨非（Robert Murphy）專程到台北面會蔣介石，希望能夠說服他接受美國所提的「雙重代表權」，但遭蔣介石拒絕。蔣介石於會談中強調如果中華民國在安理會的席位被拿走，那麼中華民國將沒有任何選擇，就如同中國俗諺所講「寧為玉碎不為瓦全」（“rather be a jade broken than an earthen tile intact”）。蔣介石說他完全了解結果的嚴重性，但中華民國的法律立場及道德傳統不會允許它和一個叛亂的政權在聯合國並存。

在戒嚴時代，基本上台灣人對台灣未來看法的表達是被極端壓制的，彭明敏教授和他的兩位學生謝聰敏及魏廷朝於1964年就已發表「台灣自救宣言」，指出台灣不應該再以唯一及合法的中國政府自居，但下場卻是長期的牢獄之災或被迫流亡海外，家人的受迫害等就不須贅述。

「中國代表權」的問題不是發生在1971年一年內的事情，難以說是讓蔣介石及中國國民黨政府因不知情或在狀況外而因應不及。美國政府在韓戰結束後就已經開始和中華人民共和國展開外交正常化的秘密會談，蔣介石在和美國高層官員對談時都還故意說他的政府對美國與中共的秘密會談都有所知，而警告美國對共產黨不要存有幻想。因此也難以說是美中關係正常化的突發而讓蔣介石及中國國民黨政府無從因應。

1970年10月27日蔣介石的日記寫道：「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。」¹ 1971年10月26日「退出」聯合國的隔天，蔣介石發表了〈為聯合國通過非法決議 總統告全國同胞書〉。

海內外全體同胞們：

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。同時聲明，對於本屆大會所通過此項違反憲章規定的非法決議，中華民國政府與全中國人民，決不承認其有任何效力。²

漫長的二十年有關中國代表權的鬥爭，沒有看到蔣介石及中國國民黨政府對中華民國席位逐漸受到挑戰甚至幾近不保的情況下，除了堅持「漢賊不兩立」的立場及繼續要求美國沿用重要問題案外，看不出有任何可行的替代辦法，終至失掉聯合國席位，造成

今天台灣的國際困境，蔣介石及其國民黨政府難以逃避這樣的歷史責任。

參、聯合國大會第2758號決議案（又稱阿爾巴尼亞決議案）與台灣地位

1971年10月25日聯合國大會通過的第2758號決議文如下：

大會

回顧聯合國憲章的原則，

考慮到恢復中華人民共和國的合法權利對於維護聯合國憲章和聯合國組織根據憲章所必須從事的事業都是必不可少的，

承認中華人民共和國政府的代表是中國在聯合國組織的唯一合法代表，中華人民共和國是安全理事會五個常任理事國之一，

決定恢復中華人民共和國的一切權利，承認他的政府的代表為中國在聯合國組織的唯一合法代表，並立即把蔣介石的代表從它在聯合國組織及其所屬一切機構中所非法佔據的席位上驅逐出去。

一九七一年十月二十五日，
第一九七六次全體會議。

有關UN Resolution 2758和台灣地位的關係，陳隆志教授在其文章〈檢視聯大第二七五八號決議與台灣主權〉有很詳細的說明。簡言之，聯合國大會第2758號決議所解決的是中國代表權問題，而不是台灣的主權問題，既沒有決定台灣是中華人民共和國的一部分，也沒有授權中華人民共和國在聯合國代表台灣及台灣人民。2007年聯合國秘書長潘基文援用第2758號決議，以聯合國一個中國的立場認定台灣是中國的一部分為由，退回陳水扁總統以台灣之名向聯合國提出的人會申請，是一項無法被接受的詭辯。在美國對聯合國秘書處處理台灣的歸屬提出異議後，潘基文秘書長承諾未來聯合國提及台灣時，用詞會更加謹慎且不再使用「台灣是中國一部分」的說法。

肆、這一代的台灣人可以做些什麼？

一、對台灣在國際社會的處境要有基本的認識

首先是政府及人民對台灣在國際社會的處境要有基本的認識，台灣不可能用「The Republic of China」的「國號」重返聯合國。因為聯合國大會2758號決議已經明確表示聯合國及其專門機構所承認的唯一及合法的中國政府代表是中華人民共和國政府。目前在國際社會正式場合代表台灣的「國號」既不是「中華民國」也不是台灣，而是Chinese Taipei。要台灣的年輕一代繼續去扛這一個國際社會已經不承認的「中華民國」（Republic of China）牌號似乎也過於沉重。更嚴重的是繼續使用Republic of China作為台灣的正式國號，無異是向世界宣稱台灣仍舊處在中國的內戰當中，更讓國際社會所承

認的中國振振有詞要「拿回」台灣。

回顧歷史，「一中」使台灣經歷1950年代中國的武力攻擊，也使台灣成為「國際孤兒」。現在的「一中」繼續將台灣困鎖在「中國統一」的問題之內，更嚴重的是可能讓我們失去決定自己未來的機會。這應該都是台灣必須面對而且難以閃避的課題。

二、政府應該做的

台灣從1996年就可以自己民選總統，但尚未能發揮改變台灣國際地位的積極作用。但政府若有心，衡量國際情勢下，即便是象徵性且具有累進作用的外交作為都可以做。例如李登輝總統時代從1993年開始請友邦在聯合國發言及提案支持台灣或中華民國應該參與聯合國。陳水扁總統於2007年甚至第一次以台灣的名義向聯合國秘書處遞交台灣要加入聯合國的申請書。這些外交的作為當然沒有人天真到認為一蹴可幾，但台灣應持續以「國家」的身分向國際社會表明台灣參與及貢獻國際社會的強烈意願，結合國際社會仗義執言的力量，則經長年努力的外交效果就會看得出來。

三、民間團體的努力

前副總統呂秀蓮早在1993年就已經在紐約為台灣加入聯合國從事民間各方面的努力。台美人也幾乎是從1992年以來，年年在紐約發動台灣加入聯合國的講演及遊行。台灣的民間團體如台灣聯合國協進會（TAIUNA）也在第一任理事長陳隆志博士及其後的理事長羅榮光牧師（現任理事長是廖林麗玲女士）及殷盼有一天台灣能加入聯合國而熱心支持的各界人士，即便在馬英九政府的「外交休兵」下，TAIUNA每年都組團在聯合國大會期間前往紐約或至日內瓦世界衛生大會（WHA）的現場為台灣被排除在外的不公提出抗議及訴求。還有其他民間團體如台灣加入聯合國大聯盟（UN for Taiwan Alliance）舉辦相關活動的努力等。在學界也看到有些教授或社團帶動舉辦聯合國模擬會議也已一、二十年，希望看到真正能出席聯合國會議那一天的早日到來。

結語：加入聯合國—邁向「台灣 新生的國家」的第一哩路

在這裡容我借用前駐日代表許世楷博士及其夫人盧千惠女士的著作《台灣 新生的國家》此一用詞。個人認為台灣加入聯合國會是一條漫長及遙遠的路，但台灣加入聯合國的努力所代表的意義，不但是向國際社會表達台灣人民有權決定自己的未來的權利，同時台灣也不忘以「國家」身分表達參與聯合國的強烈意願，希望為促進一個更和平及公義的世界能與所有聯合國會員國一起努力，這應該也是台灣邁向新生國家的第一哩路。

【註釋】

1. 〈蔣介石日記〉，史坦福大學胡佛研究中心典藏，1970年10月27日。
2. 蔣中正，《總統元旦國慶文告彙輯》（台北：國防研究院，1964年），頁269-270。◆