



2758號決議、雙重代表權案與台灣地位問題

●陳儀深／中央研究院近代史研究所副研究員

美國對聯合國的中國代表權問題最終所採取的「複雜雙重代表權案」策略，儘管被中華民國和中華人民共和國雙方所反對，彼仍認為是符合雙方利益的合理解決方案，1971年7月12日國務院預擬的兩套劇本（scenario）中，認為「複雜雙重代表權案」具有的優點包括：為中華民國政府隨後的改變心意保留空間（Would hold open the door to a later GRC change of mind），同時也為中華人民共和國願在雙重代表權的基礎上加入聯合國的微小可能性（the very remote possibility）保留空間¹。不過，10月25日的大會議程已經把阿爾巴尼亞案排在雙重代表權案的前面，議場攻防恐怕只剩下行禮如儀的意義；首先表決的「重要問題案」以五十九票反對、五十五票贊成、十五票棄權而不能成立，換言之中共入會只要簡單多數不需三分之二多數即可通過，於是，在阿案表決之前，中華民國代表團以程序問題要求發言，由「當然首席全權代表」周書楷上台表示：「中華民國代表團鑒於大會會場所呈現之狂妄及無理性之狀態，現已決定不再參加本屆大會任何進一步的議事程序」，代表團走出會場以後，另外發表的公開聲明（於10月30日檢送聯合國秘書長）才明白說：「……成為聯合國創始會員國及安全理事會常任理事國之一的中華民國，決定退出他自己所參與締造的聯合國。」²

美國在因應國際環境變動、調整對中國政策的過程中，順應了必須接納「中華人民共和國才是中國」的現實，但是企圖兼顧兩端的雙重代表權案無法實現，當然是一種挫敗，其間中華民國政府當然要負相當的責任。沈劍虹在他的回憶錄中亦如此檢討：「我不得不說，在必須當機立斷的時候，我外交當局卻顯得猶豫不決。」³有研究者更全面地歸納說：「國府不能當機立斷掌握六〇年代契機於先，又不能放棄重要問題案、明白擁護雙重代表權案於後，是註定雙重代表案失敗原因之一。」⁴

從學術研究的角度而言，由於檔案開放、各方回憶錄陸續出爐，對於影響重大的聯合國中國代表權問題仍有不少的研究空間。例如長期參與外交事務、當時也在第一線折衝的錢復，在回憶錄中一方面批評羅吉斯「言不由衷」，一方面記述事後（10月29日）與季辛吉談話的印象，竟然說「周（書楷）、沈（劍虹）二位都感到季氏態度誠懇，較

羅吉斯友好得多。」⁵事實上，從美國解密檔案看到1971年7月及10月季辛吉兩次訪中與周恩來的談話紀錄⁶，以及季辛吉回憶錄，他明白表示「雙重代表案與突破中共關係任務完全是背道而馳的設計。不值得為一個挑釁且解決不了任何事情的雙重代表案，而破壞與中共交往。」⁷不論對台灣或中華民國而言，才是最不「誠懇」的。另外，有學者從尼克森的決策過程與背景研究「美國對華政策之轉折」⁸，雖然中規中矩，但是該書對於聯合國中國代表權有關的兩個中國、一中一台或「台灣地位問題」皆輕描淡寫，殊不能滿足吾人今日追索台灣出路之選項的需求。

筆者為研究1971年前後的台灣地位與中國代表權變動問題，在閱讀外交部檔案的過程中，竟有名為「台澎地位問題」的資料兩大冊，且集中環繞在1971年4月美國國務院發言人布瑞講話引起的風波，後來又看到季辛吉回憶錄說到：「國務院於4月28日——也就是我們收到周恩來對尼克森的邀請的第二天——說台灣地位『未定』，這種說法是國務院採取雙重代表權這一立場的法律根據。」⁹更引起筆者對此問題的研究興趣。布瑞的發言雖然在敏銳記者的挑戰之下造成更多疑惑，有些地方也難以自圓其說，但是大國之間行之有年的交往架構一旦要調整轉向必有其曲折歷程¹⁰，我們小國研究其行為模式、理解自己當時在其中的位置、當時被如何談論著，應有助於拓展想像空間，作為尋找未來台灣出路的重要參考。

值得注意的是，雙重代表權不但是解決中國代表權問題的方案，而且涵蓋了台澎地位問題，如果它獲得實現，等於改變了五〇年代以來美國的「台灣地位未定」立場。雙重代表權的擬議畢竟未獲實現，不論對台灣而言是幸或不幸，應知此一代表權問題實與台灣地位問題息息相關。要之，1971年聯合國發生的雖然只是「中國代表權」的變動，但是中華民國一旦失去中國代表權，中華人民共和國才是唯一代表中國的話，如果台澎地位確定屬中，那麼中華民國將安住何方？所以美國繼續其杜魯門總統以來的「台灣地位未定論」，才是維持現狀所必須的理據。至於此一難解的爭端若交由北京與台北兩個政府自行談判解決，將使台澎成為刀俎魚肉，確實是國務院發言人欠缺考慮犯下的錯誤，尼克森總統必須親自出面迅速滅火；畢竟，「台海問題必須和平解決」的涵義包括美國關切、介入的空間，而「交由北京與台北兩個政府自行談判解決」則已排除了美國的責任與角色，這種致命的分別，足可作為今日好談「兩岸和平協議」者的鑑戒。

【註釋】

1. Green and De Palma to Secretary of State Rogers, "Scenario for Dealing with GRC on Dual Representation," *FRUS, 1969-1976, Vol. V, United Nations, 1969-1972, Document 372*.
2. 外交部長周書楷在美國紐約發表聲明宣布中華民國政府退出聯合國中文及英譯文（1971年10月25日），王正華編，《中華民國與聯合國史料彙編—中國代表權》（台北縣新店市：國史館，2001年），頁706-720。
3. 沈劍虹，《使美八年紀要—沈劍虹回憶錄》（台北：聯經，1982年），頁53。



4. 涂成吉，〈中華民國在聯合國的最後日子——一九七一年台北接受雙重代表權之始末〉，《傳記文學》，第89卷第4期，2006年10月，頁15-31。
5. 錢復，《錢復回憶錄·卷一·外交風雲動》（台北：天下文化，2005年），頁154、165。
6. 「美國國家安全檔案館分析員威廉伯爾分析美國國家安全檔案中涉及的中美部份」，梁建增主編，《改變世界歷史的七天》（北京：高等教育出版社，2003年），頁169-174。
7. 季辛吉著，楊靜予等譯，《白宮歲月—季辛吉回憶錄（第三冊）》（北京：世界知識出版社，1980年），頁54。
8. 包宗和，《美國對華政策之轉折—尼克森時期之決策過程與背景》（台北：五南圖書出版公司，2002年）。該書原係1979年政治大學外交研究所之碩士學位論文，作者於美國取得博士學位並回台任教之後，予以增刪而後出版。
9. 季辛吉著，楊靜予等譯，前揭書，頁54。
10. 參見陳儀深，〈從「康隆報告」到「台灣關係法」—美國對台政策的曲折歷程〉，收入台灣教授協會編，《中華民國流亡台灣60年暨戰後台灣國際處境》（台北：前衛，2010年），頁15-49。◆