



# 聯合國「中國代表權」爭議始末 (1949~1971)<sup>1</sup>

●陳文賢／國立政治大學台灣史研究所兼任教授

## 壹、前言

1971年10月25日聯合國大會（General Assembly以下簡稱聯大或UNGA）中，中華民國政府宣告「退出」聯合國，至今整五十年。半個世紀以來，台灣無法參與這個全世界最大的政府性國際組織以及聯合國的十五個專門機構。<sup>2</sup>該日聯合國大會通過了2758號決議案（UNGA Resolution 2758，又稱「阿爾巴尼亞決議」案），決議文全文如下：

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，承認她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。<sup>3</sup>

聯合國大會此一決定使得中華民國政府原在聯合國的「中國」（China）席位由在1949年成立的中華人民共和國政府所繼承並取代。聯合國並沒有更改中華民國（Republic of China）做為聯合國創始會員國的必要，因為「China」席位所代表的中國國家主體並沒有改變，只是代表中國這個國家的政府由在北京的中國政府取代了在台北的中國政府。此後，外交上承認中華民國政府做為中國之代表的國家愈來愈少，國際社會也逐漸形成「一個中國」即是指承認中華人民共和國的普遍認知，致使在「退出」聯合國後仍

舊堅持自己才是正統合法之中國的中華民國政府，最終反成為國際外交上的孤兒。

考量中國對台灣的武力威脅依舊，台灣在國際外交上被孤立的地位依舊等問題以及台灣的未來，回顧這一段已經過往達半個世紀之久的聯合國「中國代表權」的歷史，筆者管見，對台灣人民而言仍具有重大的意義。有關聯合國「中國代表權」問題的研究，從蔣介石黨國時代到台灣民主化後，已有諸多著作及論文的發表，威權時代自然不乏從黨國立場來論述中華民國政府「退出」聯合國的不得不然。聯合國「中國代表權」的歷史也可從中華民國史觀的角度來看待，台灣民主化後，更可從中華民國與台灣連結的角度來探討。不同的出發點自然會呈現對這段歷史探究而有不同論述及解讀上的差異。本文則希望從一個台灣人的觀點來看待這一段當時台灣人民無緣參與，甚至被噤聲，但卻對台灣人民造成深遠影響的聯合國「中國代表權」問題的歷史。

## 貳、聯合國「中國代表權」爭議的緣起

中華人民共和國於1949年10月1日成立之後，其外交部長周恩來於該年11月18日即致電聯合國秘書長賴伊（Trygve Halvdan Lie）及聯合國大會主席羅慕洛（Carlos P. Romulo），抗議「殘餘反動的中國國民黨政府」（“the remnant reactionary Kuomintang government”）在聯合國代表中國政府，要求聯合國驅逐在聯合國中佔據中國席位之蔣介石所派的代表，並由中華人民共和國政府所派的代表取代。已承認中華人民共和國的蘇聯也在聯合國附和周恩來的此一抗議。同年11月25日聯大的政治委員會（Political Committee）受理中華民國政府指控蘇聯介入中國內政的提案而展開辯論。但蘇聯外交部長維新斯基（Andrey Vyshinsky）則宣布蘇聯不再參與這個由一個「虛假政府的虛假代表」（fictitious representatives of a fictitious government）所出席的會議，並聲明不承認聯合國政治委員會在這個虛假中國代表之下所作出的任何決議而退席。白俄羅斯、烏克蘭、捷克與波蘭支持蘇聯也發表類似的聲明。<sup>4</sup>

1950年1月10日蘇聯駐聯合國的代表馬立克（Yakov Malik）向安理會提議要求拒絕承認國民黨政府蔣廷黻代表的資格證書，並要求聯合國接納中華人民共和國的代表。安理會在1月12日及13日針對蘇聯所提出的此一草案展開辯論。美國則承認蔣廷黻代表的全權證書合法，並表示蘇聯要求安理會拒絕承認國民黨政府代表資格的提案是程序事項而非實質問題，主張常任理事國即使反對也不能行使否決權。美國聲明本身也會遵守安理會7票多數決所達成的決議。投票結果以六票反對，三票贊成及兩票棄權否決了蘇聯的提案。蘇聯代表因之憤而退席，一直要到同年8月1日因為蘇聯要出任安理會輪值主席討論韓戰的問題時才又回到安理會。

1950年6月25日韓戰爆發，美國總統杜魯門（Harry A. Truman）由於擔心共產主義勢力繼歐洲之後也在亞洲擴張，特別是在東西方陣營已處於冷戰時期，韓戰更被視為是第一場所謂「代理人」的戰爭，才改變了美國原本並不熱衷支持已經敗退到台灣之國民黨



蔣介石政府的立場。韓戰爆發不到一個月內，印度總理尼赫魯（Jawaharlal Nehru）即建議聯合國承認中華人民共和國並使其加入聯合國，認為聯合國這樣做，既可以解決中國代表權的問題，也可創造一個有益於韓國問題永久及和平解決的環境。印度的建議得到蘇聯領導人史大林（Joseph Stalin）的支持。但美國國務卿艾奇遜（Dean Acheson）則認為這是項不合法的建議，並強調聯合國不應臣服於任何外力的壓迫與威脅。<sup>5</sup>同年8月1日蘇聯代表馬立克出任安理會輪值主席，再次提出排除國民黨政府的代表蔣廷黻參與安理會的提案，惟蘇聯的提案只得到印度及南斯拉夫兩國的支持，卻遭到其他8個理事國的反對，因此並沒有得到安理會成員的多數通過。

### 參、1950代的「緩議」（moratorium）案

韓戰爆發前美國杜魯門政府發表了一般稱之為「不干涉聲明」的對華政策，不再捲入中國的內戰。易言之，不再繼續支持從中國大陸退敗到台灣的中國國民黨。<sup>6</sup>惟杜魯門政府憂心韓戰可能帶來亞洲被赤化的危機以及主張福爾摩沙中立化的決策改變了這一切。<sup>7</sup>蔣介石政權拜美國第七艦隊巡防台灣海峽而免於遭受中國共產黨的武力追擊而獲得安全保障，其在聯合國的中國代表權甚至因此而得以繼續獲得美國的支持。此外，美國對台灣的經濟援助也奠定了台灣在1950年代逐步建立起戰後經濟發展的基礎。杜魯門政府雖主張福爾摩沙的地位有待包括聯合國考量為選項的決定，在聯大採取了「緩議」（moratorium）的提案，<sup>8</sup>繼續支持蔣介石政府在聯合國的「中國」席位。<sup>9</sup>

1950年聯大第一委員會（The First Committee）在對美國代表有關不予討論中國代表權問題之發言的討論後，以五十三票同意，零票反對及五票棄權的表決結果，決議中國代表權問題的討論須等到有關因蘇聯違反《中蘇友好同盟條約》及《聯合國憲章》而造成中國領土完整及政治獨立與遠東安全受到之威脅的問題有所解決，及有關蘇聯控訴美國對中國侵略之問題有所定案時為止。但蘇聯在1950年的聯合國大會上仍舊提出兩項提案，一為排除在聯合國的中國國民黨的代表，一為代之以中華人民共和國所推派的代表出席聯合國大會及其專門機構，但兩項提案在聯大都遭到否決。蘇聯在其後連續五年也都在聯合國大會提出排除國民黨代表而代之以中華人民共和國之代表的提案，直到1956年才由和北京建有外交關係的印度接手，要求聯大將中國代表權的問題納入聯大議程，1962年中印邊境戰爭發生後，改由承認北京政權的阿爾巴尼亞接手。<sup>10</sup>

從1951年起，美國使用「緩議」的提案，亦即是由美國或美國的盟友提出不予討論中國代表權問題的提案，或提案建議由聯合國成立一個委員會來討論在聯合國之中國代表權歸屬的問題。從1951年到1960年都是由美國所提出。當時在聯合國會員中，美國的盟友遠多過蘇聯共產集團及其支持者的會員數目，因此美國或其盟友在聯大所提出的緩議案都可以獲得多數通過。即便是由聯大成立一個專門針對中國代表權歸屬的研究委員會，美國也不須擔心會成為少數，因此無論是任何一種提案都可以達到保衛中華民國在

聯合國之中國席位的目的。<sup>11</sup>但50年代贊成緩議案的會員國並無顯著增加，反而是持反對立場的會員國逐漸呈倍數成長（見表一）。

表一、聯合國大會關於主張聯大不予討論中國代表權爭議之提案（「緩議案」）的投票結果（1951~1960）<sup>12</sup>

大會屆數	年度	贊成票	反對票	棄權票	缺席	聯合國會員國總數
6	1951	37	11	4	8	60
7	1952	42	7	11	0	60
8	1953	44	10	2	4	60
9	1954	43	11	6	0	60
10	1955	42	12	6	0	60
11	1956	47	24	8	0	79
12	1957	47	27	7	1	82
13	1958	44	28	9	0	82
14	1959	44	29	9	0	83
15	1960	42	34	22	1	99

作者參考以下資料來源所作的整理：

1. 國史館中華民國史外交志編撰委員會編，《中華民國史外交志（初稿）》（新北市：國史館，2002年），頁1074。
2. United Nations, *Yearbook of the United Nations 1954 & 1956-1960*.
3. United Nations, "Growth in United Nations membership, 1945-present," *United Nations*, <<http://www.un.org/en/sections/member-states/growth-united-nations-membership-1945-present/index.html>>.

註：關於不予討論中國代表權爭議的「緩議」提案除1951年是由泰國提案外，1952年至1960年均為美國所提。1958年聯大有關美國所提之緩議案的表決總票數為81票，但1958年聯合國會員數是以八十二國計，乃因幾內亞（Guinea）於該年12月12日才獲得聯大通過加入聯合國，而緩議案的表決則已在9月23日舉行。1960年的聯大召開時聯合國會員國數為九十九國，惟剛果（時又稱薩伊或金夏沙剛果）因故未出席當年聯大會議，所以該屆聯大的總投票數為98票。

1953年6月韓戰剛結束之際，美國艾森豪（D. Wight Eisenhower）總統的國務卿杜勒斯（John Foster Dulles）及其政策幕僚就開始構思後韓戰時代美國的中國政策，初步的構想是認為在1955年若聯合國修改憲章時，讓中華人民共和國及台灣都在聯合國擁有席位，而杜勒斯也在艾森豪總統的默示下，不動聲色的推動此一政策。杜勒斯認為國民黨政府不可能無限期的防守金門，因為共產黨不可能無視於金門從中國大陸的分離，但卻有可能同意福爾摩沙的獨立。因此杜勒斯向美國國家安全會議報告，只要聯合國能結束台海雙方的軍事敵對，他願意接受國民黨政府失掉金門，但台灣可能獲得獨立這樣的結果。<sup>13</sup>



雖然杜勒斯國務卿知道台北與北京都難以接受「兩個中國」的政策，但是他仍希望能尋找出一項使中華人民共和國能加入聯合國，卻又不會讓中華民國被排斥於聯合國之外的方法。1955年1月20日，艾森豪總統在記者會中就表示，作為解決中國問題可能性之一的兩個中國的想法一直有在研究探索。<sup>14</sup>但國民黨政府未能審視美國對中國政策的基本思維，而是強烈要求美國持續支持其是中國唯一合法政府的代表，於是逐漸在國際社會及聯合國形成中華民國與中華人民共和國的零和遊戲。

1959年11月1日美國參議院外交委員會針對遠東及東南亞的政策總檢討，公布了一份一般稱為《康隆報告》（*Conlon Report*）的研究結果，並由該委員會主席傅伯雷（J. William Fulbright）作序介紹。《康隆報告》建議美國政府容許中華人民共和國進入聯合國並為常任理事國，及承認「台灣共和國」等。雖未成為美國政府的政策，但被認為讓中華人民共和國進入聯合國以及承認其政權一事已逐漸成為美國朝野的共識。<sup>15</sup>艾森豪總統雖沒有禁止「兩個中國」的政策研究，卻因美國國內政治的問題而對「兩個中國」的推動投鼠忌器。<sup>16</sup>

1950年代可以說是中華民國政府和美國關係的黃金期，蔣介石又得助於美國「中國遊說團」之助。1954年艾森豪與蔣介石政府雙方簽訂共同防衛條約，1951年中華民國政府開始從美國得到大量的經濟、技術及軍事上的援助，一般稱為美援。直到1964年台灣因經濟起色，美國才終止這項平均約一億美元以上的援助。美國因冷戰及韓戰承認並支持蔣介石之中華民國政府的戲劇性轉變，或許讓中國國民黨以為美國沒有其他選項而只能支持它作為唯一合法之中國政府的代表一途，而成為誤判形勢變化的開端。

#### 肆、1960年代的「重要問題」案

1960年一年之內就有多達十七個第三世界的國家加入聯合國，基本上這些在亞洲、非洲及拉丁美洲的新興國家對中華人民共和國進入聯合國一案並無特別意見。相對的，1960年代美國繼續支持蔣介石政府在聯合國擁有中國之席位的立場就變得更加困難，需要投入的人力及資源也變得更加龐大。例如，美國派駐第三世界國家的外交官就曾經以美國海軍艦艇接運馬爾地夫的代表團，讓他們能及時飛往紐約，在聯大對阿爾巴尼亞所提要求驅逐蔣介石之代表的提案投下反對票。<sup>17</sup>

1961年美國甘迺迪（John F. Kennedy）總統認為繼續在聯合國採用緩議案已很難幫中華民國政府在聯合國爭取到對其中國席位的支持，而準備改採「重要問題」（*Important Question*）案。聯合國第十六屆大會中，美國援引《聯合國憲章》第18條，提案主張「中國代表權問題」是屬於「重要問題」。《聯合國憲章》第18條規定重要問題應包括「對於新會員國加入聯合國之准許，會員國權利及特權之停止，會員國之除名」、「大會對於重要問題之決議應以到會及投票之會員國三分之二多數決定之」。此外，美國希望中華民國政府不要反對中華人民共和國進入聯合國，並擬以中國席位的分



享來因應對中華民國繼續維持其在聯合國席位所形成的嚴峻挑戰。蒙古繼1955年申請加入聯合國被中華民國動用否決權後於1961年捲土重來，美國則不希望蔣介石繼續動用否決權，蔣介石遂要求中華民國駐美大使葉公超返回台北述職。

3月26日葉公超回到台北，旋即在副總統兼行政院長陳誠的官邸所舉行的高層會議中提出報告，葉公超提出繼續採用緩議案的困難度，認為應思考並運用美國所提的新方案，同時強調他與駐聯合國代表蔣廷黻都認為不應該輕言退出聯合國。但與會的總統府秘書長張群則認為對於美國所提的新方案可能是想在聯合國試用兩個中國政府辦法以圖最終解決中國問題。行政院副院長王雲五認為為了維繫海內外同胞對中華民國的向心以及反攻復國的希望而在必要時應不惜退出聯合國。外交部長沈昌煥也認為接受美國新方案無異是放棄大陸的主權及同胞，影響國家命脈至鉅，同時也助長台灣問題的國際化，因此應向美方表示中華民國政府「如非全璧，寧捨勿取」的嚴正立場。<sup>18</sup>陳誠最後裁示，堅決反對任何兩個中國的芻議。隔日葉公超晉見蔣介石，其後，對於聯合國的中國席位及美國不擬再提緩議案的問題，蔣介石做出的五點指示中提到：

接受或默認兩個中國之安排，不但政府何以自處，我們應告知美方，我們必要時決心退出聯合國。倘聯合國大會通過決議請匪入會，則我決心退出。當然我們要奮鬥到底，以保持我代表全中國之地位，使共匪不能入會。技術上各種方式，你們多研究好了……萬一我不得已退出聯合國，以後應如何應付，乃是我總統的責任了。<sup>19</sup>

蔣介石的這五項指示，特別是強調若「聯合國大會通過決議請匪入會，則我決心退出」此一「漢賊不兩立」立場的重申，對中國代表權的維護毫無彈性及務實維護的空間，無疑已經預鋪了1971年中華民國宣布退出聯合國的決策。<sup>20</sup>

1961年9月19日召開的聯合國第十六屆大會期間，美國聯合澳大利亞、哥倫比亞、義大利和日本提出所稱的「五國提案」（Five Power Proposal）。強調根據聯大1950年12月14日通過的396(V)決議等，主張改變中國代表權的任何提案都是重要問題。<sup>21</sup>同年12月15日，關於上述的「五國提案」，聯合國大會以六十一票贊成，三十四票反對及七票棄權的表決結果通過1668(XVI)決議，也就是一般所稱的「重票問題」決議案。<sup>22</sup>

從1961年到1969年，美國此一「重要問題」的提案，基本上都能在聯合國大會期間經由美國及中華民國代表積極拉票而獲得通過。1970年，阿爾巴尼亞案雖以五十一票贊成，四十九票反對，獲得簡單多數的通過，但因重要問題案通過在先，所以中華民國仍保住在聯合國的中國席位。但恐怕促使得蔣介石更加仰賴美國所提之重要問題案來確保其在聯合國的席位。特別是1968年到1969年重要問題案贊成與反對票數的差距從二十三票降到十四票，形勢更為險峻。（見表二）

表二、聯大重要問題案及蘇聯提案及阿爾巴尼亞案表決票數（1961～1971）

大會屆數	年度	提案別	會員國數	贊成票	反對票	棄權	缺席	不參加投票
(16)	民國50年	重要問題案	104	61	34	7	2	
		蘇聯提案		36	48	20		
(17)	民國51年	蘇聯提案	110	42	56	12		
(18)	民國52年	阿爾巴尼亞及柬埔寨提案	111	41	57	12	1	
(19)	民國53年	未審議	115					
(20)	民國54年	重要問題案	117	56	49	11		1
		柬埔寨等國提案		47	47	20	1	2
(21)	民國55年	重要問題案	122	66	48	7		
		阿爾巴尼亞等國提案		46	57	17	1	
		義大利等國所提研究委員會案		34	62	25		
(22)	民國56年	重要問題案	122	69	48	4	1	
		阿爾巴尼亞等國提案		45	58	17	1	1
		義大利等國所提研究委員會案		32	57	30	3	
(23)	民國57年	重要問題案	126	73	47	5	1	
		阿爾巴尼亞等國提案		44	58	23	1	
		比利時等國所提研究委員會案		30	67	27	2	
(24)	民國58年	重要問題案	126	71	48	4	3	
		阿爾巴尼亞等國提案		48	56	21	1	
(25)	民國59年	重要問題案	127	66	52	7	1	1
		阿爾巴尼亞等國提案		51	49	25	1	1
* (26)	民國60年	重要問題案	131	55	59	15	2	
		阿爾巴尼亞等國提案		<b>35</b>	<b>76</b>	17	2	

資料來源：引自李福鐘，《台灣全志，卷七 外交志·國際組織篇》（南投：國史館台灣文獻館，2015年），頁149-150。根據此資料來源所示之原出處：外交部編印，《中華民國出席聯合國大會各屆常會代表團報告書》。

\* 本論文作者註：第二十六屆聯大的阿爾巴尼亞等國提案的贊成票應為七十六張，反對票三十五張。本論文作者將該誤植之表決數字以粗體字加以表示。

## 伍、五〇年代及六〇年代中華民國盟友「兩個中國」計議的浮現

1950年代起聯合國中國代表權問題每一年在聯合國大會爭論時，已有許多支持中華民國政府在聯合國之會籍的國家為了正視中華人民共和國存在的事實，希望將其納入聯合國，一勞永逸解決中國代表權的問題，而開始有了「兩個中國」計議的浮現。即使是維護中華民國在聯合國之會籍最為重要的支持者—美國也有此議。以下列舉幾個具指標性的國家來加以說明。

### 美國

最為反共並支持蔣介石政府的美國總統艾森豪，雖礙於美國國內政治問題如中國遊說團的勢力而無法正式推動「兩個中國」政策，但從其與中華民國政府簽訂之共同防衛條約的內容來看，因為條約規範有關防衛中華民國的範圍並未包括金門和馬祖，顯現了艾森豪政府一中一台的思維基礎。

甘迺迪及詹森總統時代的國務卿魯斯克（David Dean Rusk）在其自傳《如是我見》（*As I Saw It*）中提到，事實上「兩個中國」自二次世界大戰後就已經出現。美國因歷史及政治的原因，無可避免的發展出支持在臺灣之中華民國政府做為中國政府的政策，但這些卻都是虛假的。同樣的，若美國從承認台灣轉而承認北京，但中國共產黨政府卻又不願意承認台灣，這種情形也一樣會是虛假的。魯斯克認為，因為兩個中國都互不承認對方，以致美國在此一政策上幾乎少有策略上的彈性空間。<sup>23</sup>魯斯克說美國駐聯合國大使史帝文生（Adlai Stevenson）、甘迺迪的特別代表及亞非暨拉丁美洲事務的顧問鮑斯（Chester Bowles）及其他高層官員都曾和他討論並希望美國能在聯合國推動兩個中國的政策。

但甘迺迪只以些微的差距贏得總統選舉，自認並沒有得到廣大選民的授權可以做重大政策改變。魯斯克也認為如果甘迺迪才接任總統不久就讓人看到北京進入聯合國，對新政府來講恐怕也不是一件好事。甘迺迪也曾向他說，不希望在《華盛頓郵報》（*The Washington Post*）或《紐約時報》（*The New York Times*）看到有關國務院正在考慮中國政策改變的報導。<sup>24</sup>甘迺迪在就任總統之初暫不想改變美國對北京中國的政策，並不代表他對聯合國中國席位與國際現實之間的巨大落差視而不見。關於聯合國「中國代表權」的問題，甘迺迪和魯斯克希望在幕後促使北京及台北的妥協。<sup>25</sup>關於甘迺迪政府之「兩個中國」政策的計議，駐美大使葉公超在回報外交部的電報中即已表示，1961年3月魯斯克國務卿已密示渠隱含兩個中國以解決台北政府在聯合國之中國代表權問題的方案，魯斯克希望台北政府在「全有全無與保存現狀之間」善作抉擇，同時魯斯克也忠告台北政府若堅持對中國大陸擁有主權，必定很難獲得多數國家的支持。

### 日本

1956年12月，日本首相鳩山一郎在日本參議院外交委員會發表希望和北京當局恢復





正式外交關係的談話。<sup>26</sup>基本上，「兩個中國」政策成為日本戰後對中國外交的基本方針。從吉田茂內閣之後歷經鳩山一郎、石橋湛山、岸信介及池田勇人內閣，日本對中國政策基本上都維持著與中華民國交往，但同時又發展與中華人民共和國通商及含有欲與大陸政權終結戰爭之意涵的關係，可說是日本持續維持「兩個中國」政策的基盤。<sup>27</sup>

1961年，日本在十六屆聯大中即曾公開表示，日本政府及人民希望盡可能調解與北京的關係，又呼籲聯合國必須關切中國現有兩個政權的事實，此兩政權均主張其本身為中國之合法政府。中華民國外交部也據此做了初步結論，認為日本在國際情況許可下，極可能公開採行「兩個中國」政策。<sup>28</sup>

1971年初中華民國在聯合國的席位可說是風雨飄搖。1月19日外交部常務次長薛毓麒由台北前往東京訪問，期間拜會了前首相岸信介、眾議院議長船田中、及外務省官員等。但由有關薛毓麒大使訪日的報告檔案中並未看到國民黨政府希望日本如何協助聯合國席位的談話。除了對日本「曉以大義」，「揭發共匪笑臉外交」之陰謀及希望日本和美國堅定立場外，看不出中華民國政府的高層外交人員為了確保中國代表權有提出任何足以和日本共同討論的因應方案。<sup>29</sup>

#### 法國

法國雖於1949年中華人民共和國成立後仍與中華民國政府維持邦交，卻一直不讓中華民國派遣駐法國的大使，此點應該讓蔣介石政府對與法國的邦交早就有所警惕才對。但1963年12月13日蔣介石致函法國總統戴高樂（Charles de Gaulle）時仍表示法國擬考慮承認匪共一事將嚴重打擊中華民國的民心士氣，盼法國政府堅持正義。法國認為面對中華人民共和國管轄中國大陸及領有近七億人口之存在的事實，和其建立外交關係是每一個國家都會做的事情，只是時間快慢的差別而已。更何況法國在與中華人民共和國關係正常化的推動中，一直都不希望以犧牲中華民國政府在聯合國的席位為條件。1963年10月18日《紐約時報》社論即有「贊成法國承認北京之意向，而不與台灣斷交並支持台灣繼續獨立」之「兩個中國」模式的評論，認為戴高樂要走獨立自主的外交路線，在這方面法國不需要像美國只承認台北的中華民國政府而不承認在北京的中華人民共和國政府。<sup>30</sup>

1963年11月戴高樂甚至指示其與北京談判建交事宜的外交官員，建交程序絕對沒有以法國和中華民國斷交作為先決條件。除非中華民國主動與法國斷交，否則法國希望至少保留一領事館在台灣。<sup>31</sup>美國總統詹森（Lyndon B. Johnson）也力勸蔣介石切勿先主動與法國斷交，希望以此保留中華民國與法國的外交關係，並讓巴黎及北京承擔解決「兩個中國」問題的責任。法中建交之後，戴高樂在與來巴黎訪問的日本卸任首相岸信介的會面中都還表示，法國認為台灣並不是法國所承認之中國的領土，而關於台灣的問題，就留給美國及日本來處理。<sup>32</sup>



1964年1月27日巴黎與北京發表建交公報，22日外交部長沈昌煥於國民黨中央常務委員會有關「法匪建交」的報告中表示，「萬一法承認共匪成為事實，對我自即不利，倘有若干國家步法後塵，承認共匪，則今後聯合國形勢，將必改觀。」<sup>33</sup>法國是一直跟隨美國支持國民黨政府在聯合國擁有中國席位的西方民主大國，法國的轉而外交承認中華人民共和國一事，對支持國民黨政府的其他西方先進國家也產生了相當大的影響，加拿大就成為繼法國之後與中華民國政府斷交轉而承認中華人民共和國的另一個西方陣營中的重要國家，其後則義大利也跟進。

### 加拿大

就像冷戰初期時美國多數的盟邦一樣，加拿大拒絕承認中華人民共和國的革命政府，並協助美國阻擾北京進入聯合國。但到了1960年代初期，加拿大內部要求改變對北京之政策的壓力卻變得愈來愈大。1961年，加拿大在十六屆聯大中即曾表示：加代表團願慎重考慮公平解決中國代表團之任何建議，並認為台灣有自決其本身前途之權。<sup>34</sup>中華民國外交部據此也做出由此可見加國似有贊同「兩個中國」之傾向的研判。<sup>35</sup>1963年加拿大民意調查中心所做的民調顯示，支持中華人民共和國加入聯合國的佔53%，而反對的只佔35%。1964年1月法國承認北京後更加深加拿大支持中華人民共和國進入聯合國的想法。加拿大政府深知，多數聯合國會員國希望透過聯合國通過一項讓兩個中國政府都在聯合國擁有席位的決議案。<sup>36</sup>1966年1月18日外交部北美司長蔡維屏與加拿大外交部長洽談聯合國中國代表權問題的簽呈報告中即提及，「關於我代表權問題：馬丁外交部長……認為代表權問題終需解決。『兩個中國』或將為解決此一問題之可行辦法……惟加政府自將顧及中加兩國之友好關係，而反對任何排我之方案……蔡司長當向加國官員剴切說明不能容匪入聯合國之理由，及我堅決不能接受此一方案之立場。」<sup>37</sup>

### 義大利

1966年，義大利提議聯合國成立一個關於中國代表權問題的研究委員會，其後於1968年11月提出一份關於此一研究委員會執行後的報告，認為外交承認中華人民共和國並承認其在聯合國擁有中國席位，對義大利而言只是時間遲早的問題。五〇年代義大利因聯合國在韓戰時將中華人民共和國定位為侵略者，又六〇年代中國發生文化大革命都阻礙了義大利承認中華人民共和國的進程。然而在1964年法國不管聯合國中國代表權的情況而承認中華人民共和國，促使義大利承認中華人民共和國一事有更進一步的想法。<sup>38</sup>

義大利認為英國及法國的例子可為參考。英國在1949年就與中華人民共和國建立外交關係，但在聯合國中國代表權問題上卻未支持中華人民共和國，同時還在台灣還設有領事館。法國的例子則顯示，法國在承認中華人民共和國的同時，並不想主動和台灣斷絕外交關係，台北政府也沒有立即斷絕和法國的關係，因之可以確認中華人民共和國和法國建立外交關係並沒有設立任何前提條件。後來巴黎與台北之間開始有了問題，是因



為北京要求法國將台灣代表從在巴黎應屬於中國國家財產的使館驅逐出去。直到台灣決定和法國斷絕外交關係，才迫使法國召回其駐台灣的代表。<sup>39</sup>

又義大利外交部認為，中國比起1964年和法國建交時現在更需要得到西方國家的承認，因此北京有可能無視義大利與台灣之間有外交關係而沿用與法國建立外交關係時的模式，同時也因為台灣在羅馬及米蘭的使領館並不在北京可以要求的中國國家財產上，而義大利也沒有在台灣設有使領館。因此會導致台灣斷絕和義大利外交關係的問題並不存在。更何況義大利認為台灣在羅馬設有駐外代表處對台灣而言是有很大的利益，因為義大利已經是台灣少數尚保有外交關係的西方國家之一。<sup>40</sup>

義大利政府認為如果台灣在義大利與中華人民共和國建交時不和義大利斷交，則義大利就會成為第一個和北京及台北同時維持有正常關係的國家。這就會是國際間所支持之「一個中國及一個台灣」（one China and one Taiwan）的情況。1969年7月義大利外交部給其駐聯合國大使的密令就表示，義大利已經準備好承認中華人民共和國，因此，在中國代表權的問題投下讓中華人民共和國擁有聯合國之中國席位的贊成票，自會是一項單純、合邏輯且清楚的方法。這也就表示台灣喪失了至今被義大利承認代表中國的權利。義大利認為也可尋求和加拿大及荷蘭的共識，因為加拿大及荷蘭兩國也表示準備承認中華人民共和國的想法。<sup>41</sup>

《中華民國五十九年年鑑》記載義大利等國的提案提出後連續三年，「均經我會同友邦予以否決」。<sup>42</sup>但事實並非如此，贊成設立研究委員會草案的國家幾乎都是支持重要問題案也是反對所謂「排我納匪」草案的國家，當然絕大多數都是支持中華民國政府的友邦。而反對設立研究委員會草案的國家除了澳大利亞、波札那、菲律賓等少數國家外絕大多數都是贊成「排我納匪」草案的國家。因此，形成中華民國政府因為堅決反對「兩個中國」的提案卻與多數主張將中華民國政府驅逐出聯合國的國家站在同一立場的怪異現象。<sup>43</sup>而贊成義大利提案的國家，大多是歐洲自由民主國家及中華民國在中南美洲的友邦。但因中華民國政府的反對卻造成像是台北的中華民國政府聯手北京的共產中國來反對自己友邦提案的荒謬現象。<sup>44</sup>

1961年，重要問題案的表決結果是六十一票對三十四票通過，七票棄權。1965年，表決結果是五十六票對四十九票通過，十一票棄權。五年內，不單贊成重要問題案的會員國減少了五國，反對的會員國卻增加了十五國。到1970年，表決結果則變成六十六票對五十二票通過，七票棄權。將近十年其間，反對將「中國代表權」視為重要問題的會員國增加了十八個。美國應該是從將近十年來的投票結果，深知無法繼續以重要問題案來阻擋北京入會及保住中華民國在聯合國的會籍，而在美國總統尼克森（Richard M. Nixon）第一任總統任內有了「雙重代表權」（Dual Representation Resolution）的提議。當然也出於尼克森和他的國家安全顧問季辛吉（Henry A. Kissinger）為了「聯中制俄」及與北京「關係正常化」的戰略考量。



## 陸、1970年雙重代表權案的初始

中華民國政府負責第一線外交的高層官員也並非不知道聯合國從1960年代情勢的變化對維持其聯合國中國席位愈來愈難的事實。1970年10月28日，楊西崑次長及駐日內瓦的鄭寶南大使即曾在和美國國務院主管聯合國事務之官員菲力普（Christopher H. Philips）的午餐會中表達過支持「雙重代表權」的看法。鄭寶南認為外交人員已有所準備的在思考未來，問題是出在蔣介石的決定。他也向菲力普大使表示他和楊西崑也在思考類似東西德兩個政府代表一個國家之模式來解決中國代表權的問題，並認為這對於中華民國政府制壓台灣民族主義者是必要的。<sup>45</sup>

1971年3月9日，楊西崑率北美司長錢復等和來訪的美國國務院主管東亞暨太平洋事務助理國務卿卜朗（Winthrop G. Brown）及美國駐台北大使馬康衛（Walter P. McCaughy）等會談，美方正告中華民國政府，美國在盱衡國際情勢後與澳洲及紐西蘭等相關國家認為繼續使用重要問題案來擊敗阿爾巴尼亞案的勝算微乎其微，美國正研擬「雙重代表權」方案以保住中華民國在聯合國的席位。<sup>46</sup>

1970年阿爾巴尼亞案雖獲簡單多數通過，但仍有不少國家棄權，美國認為這些棄權的國家顯然有不願排除中華民國的顧慮，此次若不改變策略，將迫使這些國家沒有其他選擇。因此美國希望以「雙重代表權」的模式來維護中華民國政府在聯合國的席位。楊西崑雖表達對美國政府支持的感謝，卻也表示：「惟本人願在此鄭重聲明者即我政府堅決反對任何『兩個中國』之安排。事涉基本國策，無法變更。」並表示他奉外交部長指示切盼美國及友邦今年仍能再提重要問題案。<sup>47</sup>

關於美國希望蔣介石接受「雙重代表權」的提議，根據時任外交部北美司司長錢復所說，1971年3月魏道明部長已經密示他本人，美方認為1971年的聯大單以「重要問題」案將難以過關，而必須配合「雙重代表案」，但國民黨政府不以為然，建議美方派重要人士來台討論。<sup>48</sup> 4月23日，尼克森總統的特使墨菲（Robert D. Murphy）專程為了雙重代表權的問題來台北和蔣介石會談，因蔣介石堅持「漢賊不兩立」及「寧為玉碎，不為瓦全」的立場，基本上墨菲可以說是無功而返。5月21日，墨菲在向尼克森的報告中提及，蔣介石表示只有在中華民國不會失去其在安理會席位下才會願意接受兩個中國的政策。墨菲也提到蔣宋美齡對於美國對北京所採取的交往途徑感到非常惱怒，自己或也因此而被蔣宋美齡拒絕接見。尼克森聽完墨菲的報告後表示，讓台灣保有安理會席位的兩個中國政策是不切實際的。惟若採取兩個中國的方法則會和美國追求和北京關係正常化的目標相牴觸甚至產生反效果。若決定採行維持現狀的策略，則最終的結果就會關係到聯合國的中國席位問題，尼克森認為美國可能比較容易控制與台北關係的損害。墨菲則表示目前他個人傾向贊成維持現狀。<sup>49</sup>

中華民國外交部對雙重代表權案的認知及立場則從其給予駐外使館的指示中可見一



般。外交部認為：

該案與我反對任何「兩個中國」之安排之基本立場相悖，故在原則上，無論其涉及安理會席位與否，我均須表示反對立場。並在大會發言反對。我雖反對該案，但雙重代表權案之主要作用係在促成變相之重要問題案之通過，以達到擊敗阿案之目的，乃一項策略之運用，故我駐使僅須對駐在國政府說明我本身對雙重代表權不能贊成之立場。<sup>50</sup>

外交部對中國代表權所面對的基本情勢也有如下的認知，自上屆聯大以來，我大多數友邦對我在聯合國之地位咸表憂慮。尤以美、日、澳、紐等國均認為在今秋聯大中欲求阻匪已屬無望，當前要務係在如何設法以保住我在聯合國之席位。<sup>51</sup>

蔣介石所極力反對的複雜雙重代表權案（由北京取代中國國民黨政府在安理會的常任理事國席位）正是被美國等認為是挽救中華民國在聯合國之會籍所必須做的。蔣介石卻認為美國對其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，一方面他卻又記下美國密約雖不可靠，但相信公理必可獲勝的日記心得。<sup>52</sup>惟蔣介石不贊成雙重代表權的立場，無疑的，一方面讓駐外使節無所適從，一方面也讓中華民國政府的友邦在聯合國表決中國代表權問題面臨中華民國政府可能會被排除的情況時，卻仍無法得知中華民國政府對自己在聯合國會籍的維護到底持何立場。

## 柒、1971年10月25日聯大2758號決議與「中國代表權」的塵埃落定

有關「中國代表權」問題的討論，聯大於1971年10月18日開始審議至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>53</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>54</sup>美國駐聯合國大使布希（George W. Bush）於10月18日在聯大發言，其中最重要的論點即是主張確認中華人民共和國在聯合國的代表權，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。聯大則訂於10月25日舉行表決。

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”），由阿爾巴尼亞等十七國所提出。此一項目是該年7月15日由阿爾巴尼亞等十七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。



9月22日聯合國總務委員會召開會議，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>55</sup>及「複雜的雙重代表」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」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。

10月25日聯大討論阿爾巴尼亞等國的提案。該提案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，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一切與有聯繫之組織內非法佔據席位之蔣介石代表。」<sup>56</sup>

第二件提案是由美國等二十二國所提之「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。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>57</sup>

第三件草案（一般所稱的「複雜的雙重代表權」提案）則亦是由美國等十九國所提出，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「複雜的雙重代表」草案—編號A/L. 633 & Add. 1-2，也是由美國等十九國連署提出，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>58</sup>

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。突尼西亞並提出草案，重點為：（1）讓中華人民共和國擁有聯合國中的中國席位（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）。<sup>59</sup>

沙烏地阿拉伯代表巴魯第（Jamil M. Baroody）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，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。大會唱名表決結果，以五十三票贊成，五十六票反對，十九票棄權而未通過。<sup>60</sup>其後，突尼西亞撤回它所提的三項草案。

中國代表權案即進入表決階段。美國提議聯合國大會優先表決「重要問題」案，獲得大會同意。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，棄權十五票及兩個會員國代表缺席，重要問題案遭到否決。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，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。<sup>61</sup> 1971年聯大開議前已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。

至此，中國代表權問題已經不再是重要問題，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。大會經按鈕記錄表決，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已無任何方式保住其在聯合國的席位。在聯合國大會就阿爾巴尼亞案表決前，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。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變相重要問題案），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。遂率代表團退出大會議場，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>62</sup>

聯大主席在中華民國代表團退出會場後，續將阿爾巴尼亞等二十三國所提之議案交付表決，結果以76票贊成，35票反對，及17票棄權，通過了聯合國二十六屆大會第2758號決議，恢復中華人民共和國在聯合國的合法權利。至於美國所提出之「複雜雙重代表」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「複雜雙重代表權」案的必要。中華民國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，簡稱ECAFE）及聯合國國際兒童基金會（UNICEF）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也喪失了其在聯合國專門機構的席位。<sup>63</sup>

中華民國政府退出聯合國之舉應為意料中之事，代表團事前已受到指示，1971年9月11日行政院副院長蔣經國召見北美司長錢討論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>64</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「人有人格、國有國格」的談話及蔣介石「漢賊不兩立」的政策以及向美國特使墨菲明白表達「寧為玉碎、不為瓦全」的立場，都已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「漢賊不兩立」僵化的國策，注定走向喪失聯合國席位的結局。中華民國外交部對「兩個中國」的詮釋及所持的立場：





所謂「兩個中國」者，即承認共匪偽政權與我並存之事實，並促使此種關係正常化與法律化之謂也。對我而言，「兩個中國」計畫即否認我對中國大陸之主權主張；對共匪而言，「兩個中國」計畫亦即否認共匪對台灣之任何權利主張。故實質上，「兩個中國」計畫實不啻否決我反共抗俄光復大陸之國策，並欲迫我承認共匪偽政權竊據大陸之現象為合理合法之正常狀態。<sup>65</sup>

台北時間1971年10月25日，因台北與紐約時差的關係，也就是在紐約的聯合國大會有關中國代表權問題表決的前一天，蔣介石召開國家安全會議，除組織綱要規定本於職務應出席的人員外，加上蔣介石親自指定出席及參加的人員，幾乎網羅了黨國最重要的黨政軍高層，會中蔣介石針對聯合國的席位做出指示：

關於我在聯合國代表權問題，這幾年來的經過情形，大家都明白。我國擔任安理會常任理事國，已經只是一個名義，實際上他們早不將我當作常任理事國看待，遇到重要問題，均由少數強權國家逕做決定，根本不要我們參加意見，這是我國做為安理會常任理事國的恥辱，也是我們國家的恥辱。所以我常常在考慮，在適當的時機，我們不惜退出聯合國……現在聯大二十六屆常會又在討論所謂中國代表權問題，大家不要以為能留在聯合國是一種榮譽……今日的聯合國，已經沒有法律正義可言，已是一個藏汙納垢的骯髒場所，還有什麼值得留戀……所以如阿案提出表決，在其表決之前，我們應毅然聲明退會，即美案於表決時，我也要投票反對或不參加投票。我現在以革命領導者的地位來決定這個問題，我們寧可放棄恥辱的席位，而保持國家的榮譽。<sup>66</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……<sup>67</sup>

「漢賊不兩立」在中華民國政府喪失了在聯合國的席位後仍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。縱或有少數能分辨中華民國政府現實困難處境的外交人員，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合法代表也得不到友邦的認同，終至也陸陸續續失掉其絕大多數的邦交國。

## 捌、結語

中華民國政府「退出」聯合國除其本身飽嚙國際外交的苦果外，受害最深的則莫過於台灣人民，從1971年開始至今已歷經五十年仍無法參與聯合國及其專門機構，還持續受到作為聯合國安理會常任理事國之一的中華人民共和國的武力威脅。

黨國時代資訊封鎖，當時台灣人（黨國統治下習稱本省人或本省籍）無法獲得如馬來西亞及沙烏地阿拉伯等國在聯大發言主張台灣人民有自決權利的資訊。此外台灣人的聲音更是被壓制。中國國民黨蔣介石極權控制下，對外事務，台灣的代表清一色都是中國人，這種情況之下，不同於甚至反對中國國民黨的聲音自然受到壓制而無法在公眾場合被聽到。<sup>68</sup>

海外台灣人或留學生為讓國際社會了解台灣人的艱難處境，呼籲聯合國應尊重台灣人的自決權利，為文奔波主張公投自決、一中一台，卻被中國國民黨政權列為黑名單，而有家歸不得。1957年就讀美國明尼蘇達大學的台灣留學生盧主義以筆名李天福，在知名的《外交事務》（*Foreign Affairs*）季刊發表了*The China Impasse: A Formosan View*。國際知名的國際法學者也是任教於耶魯大學的陳隆志教授於1967年和國際著名的社會科學家拉斯斐爾（Harold D. Lasswell）合著出版了*Formosa, China, and the United Nations: Formosa in the World Community*，可說是在1950年代及1960年代成為台灣人在國際社會之聲音的先驅及代表。<sup>69</sup>

在台灣內部，1961年彭明敏教授在台大政治系系主任任內被派為聯合國中國代表團顧問，也是代表團中唯一的台灣人。彭明敏有感於中華民國政府在聯合國名不符實的代表「中國」，以及在聯合國這樣重要的國際組織，台灣人民的命運居然被和中華民國綁在一起，於1964年與謝聰敏及魏廷朝起草「台灣人民自救宣言」，力主「一個中國，一個台灣」的存在。並主張力行真正的民主政治，制訂新憲法以新國家的身分重新加入聯合國。宣言未及發出，三人便遭逮捕，蔣介石政權分別判處彭明敏及魏廷朝八年徒刑及謝聰敏十年徒刑。在國際壓力下，彭明敏改為加以軟禁。彭明敏在其1972年出版的著作*A Taste of Freedom*（漢譯本《自由的滋味》）中寫道：

中國代表權問題，因為年年重複，國際間對它的興趣也變得遲鈍了。此事有關國民黨的命運，而台灣人的命運也隨著浮沉。聯合國討論這問題時，極少提到台灣人民，國民黨當然不承認台灣人與它的利害並不一致。<sup>70</sup>

關於聯大2758號決議與台灣的國際法律地位之關係，台灣在國際社會國際法學界著名的學者陳隆志教授在〈檢視聯大第二七五八號決議與台灣主權〉一文中指出：

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。<sup>71</sup>

可見聯大2758號決議沒有表示台灣不能加入聯合國，雖然加入聯合國並非成為國家的必要條件，卻被認為是國家能被國際社會所普遍承認的重要途徑。因此一般國家也都以成為聯合國的會員國做為國家重要的主權象徵及以聯合國作為拓展外交維護國家利益的重要場域。也因此世界上符合國家條件的國家，不分人口多寡、領土大小及政治和經

濟制度的不同而幾乎都已是聯合國的會員國。從這個角度來看，回顧聯合國「中國代表權」之爭的這一段歷史，或許可為台灣人民在展望未來並以「台灣」之名加入聯合國而努力時帶來一些歷史的借鏡。

【註釋】

1. 本文以作者拙作《被外交孤立的台灣：聯合國「中國」代表權22年爭議始末》（台北：台灣新世紀文教基金會，2019年）為本改寫而成。
2. 聯合國的十五個專門機構請參閱United Nations Dag Hammarskjöld Library, <<https://ask.un.org/faq/140935>>.
3. 聯合國大會2758號決議文中英文版，請參閱<[https://undocs.org/zh/A/RES/2758\(XXVI\)](https://undocs.org/zh/A/RES/2758(XXVI))>.
4. “Representation in the United Nations,” *CQ Researcher*, Oct. 10, 1950, <<https://library.cqpress.com/cqresearcher/document.php?id=cqresrr1950101000>>.
5. 同註4。
6. Harry S. Truman, “Statement on Formosa,” January 5, 1950. See <<https://china.usc.edu/harry-s-truman-%E2%80%9Cstatement-formosa%E2%80%9D-january-5-1950>>.
7. 1950年6月27日杜魯門總統發表了對福爾摩沙（台灣）的政策，又被稱為「台海中立化宣言」的全文請參閱<<https://www.trumanlibrary.gov/library/public-papers/173/statement-president-situation-korea>>.
8. 亦有將美國所提有關不予討論中國代表權問題之緩議（moratorium）的提案譯為「暫予擱置」案。
9. 同註4。
10. 陳文賢，《被外交孤立的台灣：聯合國「中國」代表權22年爭議始末》（台北：台灣新世紀文教基金會，2019年），頁22。
11. 陳文賢，前揭書，頁23-24。
12. 陳文賢，前揭書，頁29。
13. Gordon H. Chang, *Friends and Enemies: The United States, China, and the Soviet Union, 1948-1972* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1990), p. 147.
14. Li Thian-hok, “The China Impasse: A Formosan View,” *Foreign Affairs*, April 1958, p. 439. Li Thian-hok（李天福）本名盧主義，1951年考上台大醫學院，就讀未久即赴美深造。
15. 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〉，收錄於台灣教授協會編，《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15-27。傅伯雷（J.W. Fulbright）亦有譯為傅爾布萊特。
16. Gordon H. Chang, *op. cit.*, pp. 144-146.



17. 唐耐心 (Nancy Tucker) 著，徐啟明、續伯雄譯，《中美外交秘辛 (China Confidential) (上)》(台北：時英，2002年)，頁273-274。
18. 李福鐘，〈1961年美台關於聯合國中國代表權問題的爭議〉，《台灣史學雜誌》，第18期，2015年6月，頁114-117。
19. 關於蔣介石的五點裁示全文，請詳彭孟濤，《戰後臺美關係與「臺灣地位未定論」(1949-1979)》(台北：國立政治大學台灣史研究所碩士論文，2013年)，頁118-119。根據彭文，原資料來源：〈總統召見葉大使公超談話記錄〉，1961年3月27日，《我國在聯合國中國代表權問題》(1958.10-1961.3)，中央研究所(應為院之誤)近代史研究所檔案館藏，檔號805/0081。此處作者將彭孟濤所引關於蔣介石的五點裁示再予縮編。
20. 李福鐘，《1961年美台關於聯合國中國代表權問題的爭議》，頁118。
21. UN General Assembly Resolution 1668(XVI)決議案，全文請詳<<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/167/21/IMG/NR016721.pdf?OpenElement>>。或 *Yearbook of the United Nations 1961* (New York, N.Y.: Office of Public Information, United Nations, 1961), pp.128-129.
22. *Ibid.*
23. Dean Rusk, *As I Saw It* (New York, N.Y.: Viking Penguin, 1990), p. 284.
24. *Ibid.*, pp.282-284.
25. 同註23，頁282。
26. 戴天昭著，李明峻譯，《台灣國際政治史》(台北：前衛，2002年)，頁558-560。
27. 川島真，〈1971年以前日本的二中議政〉，收於薛月順執行編輯，《臺灣1950-1960年代的歷史省思論文集：中華民國史專題》(新北市：國史館，2007年)，頁45-64。
28. 中央研究院近代史研究所藏外交部北美司檔案，〈世界各國對於「兩個中國」問題之態度〉，檔名：《兩個中國問題》案，民國44年10月1日-民國57年5月31日，檔號：405/21。
29. 外交部國際組織司編，《薛大使毓麒赴日就我聯大代表權案非正式與日方交換意見節要》，民國60年2月3日。
30. 周谷，《外交秘聞：一九六〇年代台北華府外交秘辛》(台北：聯經，2006年)，頁239。
31. 許文堂，〈建交與斷交—1964年臺北、巴黎、北京的角力〉，收錄於黃翔瑜執行編輯，《戰後檔案與歷史研究：第九屆中華民國史專題》(台北：國史館，2008年)，頁182。
32. Evan M. Duncan, ed., *FRUS, 1969-1976, Volume V, United Nations, 1969-1972*, p. 677.

33. 引自許文堂，《建交與斷交—1964年臺北、巴黎、北京的角力》，前揭書，頁189。
34. 中央研究院近史所典藏外交部檔案，〈世界各國對於「兩個中國」問題之態度〉，檔名：《兩個中國問題案》，檔號405/21。民國51年10月。
35. 同前註。
36. Greg Donaghy, “Red China Blues: Paul Martin, Lester B. Pearson, and the China Conundrum, 1963-1967,” *Journal of American-East Asian Relations*, Vol. 20, 2013, pp. 193-194.
37. 王正華編，《中華民國與聯合國史料彙編：中國代表權》（台北：國史館，2001年），頁276-277。
38. “Italian Policy towards the People’s Republic of China,” November 27, 1968, History and Public Policy Program Digital Archive, Historical Archive of the Italian Foreign Ministry. Obtained by Enrico Fardella and translated by Joe Calì, *Willson Center*, <<https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/116465>>, p.3.
39. *Ibid.*, p.4.
40. *Supra note 38*.
41. *Supra note 38*, p. 5.
42. 中華民國年鑑社編，《中華民國年鑑（中華民國五十九年）》（台北：正中書局，民國59年12月），頁259。
43. 關於「重申正要問題決議效力草案」、「排我納匪草案」及「設立研究委員會草案」的投票國紀錄，請詳中華民國年鑑社編，《中華民國年鑑（中華民國五十六年）》（台北：正中書局，民國56年12月），頁296-297。
44. 陸以正，《微臣無力可回天：陸以正的外交生涯》（台北：天下文化出版，2002年），頁187。
45. Evan M. Duncan, ed., *FRUS, 1969-1976, Volume V, United Nations, 1969-1972*, Document 303.
46. 中央研究院近史所典藏，〈美國國務院官員卜朗大使等來華與本部就聯大我代表權問題舉行會談經過簡要紀錄〉，民國60年3月9日，冊名：《聯合國中國代表權問題》，檔號：414.28/0004。
47. 同前註。
48. 錢復，《錢復回憶錄（卷一）：外交風雲動》（台北：天下遠見，2005年），頁146。
49. Evan M. Duncan, ed., *FRUS, 1969-1976, Volume V, United Nations, 1969-1972*, pp. 683-685.
50. 同註46。變相（或變化）的重要問題案即指任何提案其結果將導致剝奪中華民國在聯合國之代表權時屬重要問題，但無關中華人民共和國入會與否。



51. 同前註。
52. 《蔣介石日記》，1970年10月13日。
53. United Nations, *Yearbook of the United Nations 1971* (New York, N.Y.: Office of Public Information, United Nations, 1971), p. 172.
54. 中央研究院近史所典藏外交部檔案，外交部國際組織司，發文號023463號，民國60年12月3日。
55. 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。
56. 王正華編，前揭書，頁589。
57. 同前註。
58. United Nations, *Yearbook of the United Nations 1971, op.cit.*, pp. 126-128. 「雙重代表」案的中譯文，請詳王正華編，前揭書，頁659-660。
59. Evan M. Duncan, ed., *FRUS, 1969-1976, Volume V, United Nations, 1969-1972*, p. 856.
60. 中央研究院近史所典藏外交部檔案，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。
61. 中央研究院近史所典藏外交部檔案，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。
62. United Nations, *Yearbook of the United Nations 1971, op.cit.*, p. 132.
63. Evan M. Duncan, ed., *FRUS, 1969-1976, Volume V, United Nations, 1969-1972*, pp. 864..
64. 錢復，《錢復回憶錄（卷一）：外交風雲動》，前揭書，頁152-153。
65. 同註28。
66. 《動員戡亂時期國家安全會議第三十一次會議議事錄》，民國60年10月25日。
67. 蔣中正，《總統元旦國慶文告彙輯》（台北：國防研究院，1975年），頁269-270。
68. Li Thian-hok, "The China Impasse: A Formosan View," *Foreign Affairs*, April 1958, p. 443.
69. Lung-chu Chen and Harold D. Lasswell, *Formosa, China, and the United Nations in the World Community* (New York: St. Martin's Press, 1967) .
70. 彭明敏，《自由的滋味：彭明敏回憶錄》（台北：彭明敏文教基金會，2004年），頁116。
71. 陳隆志，〈檢視聯大第二七五八號決議與台灣主權〉，《自由時報》星期專論，2011年10月23日，A8。◆