



與談：聯大2758號決議對台灣國際地位與參與的影響

●李明峻／新台灣國策智庫研發長

●陳雪琴／整理

台灣實質上已經是一個非常優異的國家，無論是經濟發展、民主政治，甚至軍事武力，在全世界近二百個國家中，台灣都排名二十名上下。顯然，台灣的國力屬於全球前段班的國家。但為何台灣卻要在國際上面對別的國家所沒有的困難與挑戰？因為我們在國家定位方面，面臨兩個國際法的問題，而台灣社會總是將兩者混同思考，導致一直無法解開這兩個結套。

台灣面臨的兩個國際法問題是：

第一，台灣（包括台灣與澎湖）的歸屬問題。亦即，台灣這個島嶼究竟屬於哪個國家所領有？這是國際法領土論的問題。

第二，中華民國的法律地位問題。目前統治台灣的中華民國，究竟是1912年建立而於1949年消滅的中國舊政府？或是1912年建立而在二次大戰後領土縮小的國家？還是1971年切斷與中國關係而建立的新國家？還是1996年總統直選後建立的新生國家？這在國際法上是屬於國家論或政府論的國際法主體問題。

上述領土論與國家論或政府論這兩個不同的國際法問題，同時存在於我們現在的環境，但一般常常將台灣歸屬與中華民國法律地位問題混在一起，從而出現中華民國在台灣、中華民國是台灣甚或中華民國台灣等說法，其實這個問題要切開來看才會比較清楚。

今日研討會的主題是聯合國大會第2758號決議案。如同林文程教授所述，這個決議案並沒有任何一個字提到台灣。換句話說，聯合國大會2758號決議案完全沒有要處理台灣問題，甚至到現在台灣歸屬都還沒有真正處理。基本上，各國很明顯地不承認台灣是中國的一部分，否則和台灣的各種往來，或是賣武器給台灣，就都成為干涉中國內政的行為。同時，大家都知道，很多國家在和中國建交的時候，中國都會要求對方在建交公報中承認台灣是中國的一部分，但除了和中國有特殊關係的某些國家之外，大部分國家

都會用不同的詞語來回應處理。如美國是用「認知（acknowledge）」；加拿大使用「注意到（take note）」；菲律賓使用「了解（realize）」；日本則充分理解與尊重（fully understands and respects）等。換言之，中國說「台灣是中華人民共和國領土不可分割的一部分」，各國表示認知、注意到、了解、理解與尊重你這樣的說法，而避開「承認」中國的這項主張。事實上，中華人民共和國迄今從未統治過台灣，各國人民來台灣訪問，都沒有持中國政府所發出的簽證就入境台灣，而無論是美國對台灣所訂如《台灣關係法》、《台灣旅行法》、《台灣安全加強法》等國內法，或是美國、法國、荷蘭等各國出售武器給台灣的行為，這些證據都證明他們並不認為台灣是中國的一部分，否則這些都是違反國際法的干涉內政行為。

其次，關於中華民國法律地位的問題，聯合國2758號決議的內容講得非常清楚「……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。」，這代表國際社會確認中國在聯合國組織的唯一合法代表是中華人民共和國政府，中華人民共和國取代中華民國蔣介石的代表，這個中國代表權的繼承不是從1971年開始，而是在更早之前就應屬於中華人民共和國的權利與地位，現在只是【恢復】還給她一切的權利。

對於當時軍事佔領台灣的蔣介石集團，由於國際社會關於她在聯合國內代表中國一事長期存在爭議，因此聯合國大會通過2758號決議解決這個問題，中華民國（中國）在聯合國內的席次由中華人民共和國所繼承，而中華民國一詞仍留在《聯合國憲章》裡面，當時沒有任何一個國家被驅逐或退出聯合國，真正被逐出聯合國的是蔣介石集團的代表。在陳文賢老師的文章與林文程老師的文章中，我們可以看出各國對於解決聯合國內中國代表權問題的折衝，一些友邦也提出種種安排，希望能讓台灣留在聯合國當一般會員國。但蔣介石集團仍然堅持「漢賊不兩立」，決定放棄留在聯合國的機會。

事實上，早在1961年5月26日，魯斯克就建議甫上任的甘迺迪採行中國的「兩個繼承國」方案，承認中國有北京和台北分治的現實，承諾中華民國繼續成為會員國，雙方的聯合國代表都具有大使身分，但安理會常任理事該由哪方擔任，留給安理會決定。等於是採取「兩個中國」政策。1961年中華民國駐聯合國代表蔣廷黻就曾提到「聯合國內多數傾向兩個中國之解決途徑」。以當時我們的運動代表隊參加奧運為例，雖持青天白日滿地紅旗，但是在1960年羅馬奧運、1964年東京奧運、1968年墨西哥奧運，都是使用台灣的名稱參賽。這是中華民國（台灣）第一次有機會以新生國家留在聯合國當一般會員國。

但因當時中共內部混亂，蔣介石認為或有機會反攻大陸，因而堅持反對中共進入聯合國。同時，如果接受兩個中國方案，中華民國政府統轄領域就暫時確定只剩台澎金馬，如此一來，蔣介石集團利用動員戡亂時期臨時條款所豢養的一大堆萬年立委、萬年



國代，靠他們支撐的虛幻中華民國體制，就會立即喪失合法性。如果接受兩個中國的提案，就只能有台澎金馬的立委和國代，全面改選將提早三十年，蔣政權的虛幻架構就會提早崩潰。因此，蔣介石寧願放棄留在聯合國的機會，也要維持個人權力與統治集團的利益。

在此情況下，1961年聯合國大會並未討論兩個中國方案，而是針對中國代表權問題，改用《聯合國憲章》第18條所稱「重要問題」辦法，要求須三分之二多數才能翻盤，勉強撐持中華民國留在聯合國。事實上，當時西方陣營還是繼續醞釀推動兩個中國，但蔣介石仍然堅持反對。到1971年，中華民國政府實際上已連三分之一的支持都很難拿到，特別是美國表示要尋求與中華人民共和國關係正常化，尼克森總統將在1972年訪問北京，使得蔣介石與美國的關係也岌岌可危，這讓聯合國大會終於通過2758號決議。

聯合國大會2758號決議通過之後，中華人民共和國取代蔣介石集團，成為聯合國內中國席位的唯一合法代表，影響所及，聯合國體系下所有國際組織席次都陸續更替，邦交國也接連改換對中國政府的承認。這項決議等於是確認中國的中央正統合法政府是中華人民共和國，使得中華民國成為被取消承認的舊政府，在堅持一個中國的前提下，某種意義上中華民國成為中國的叛亂團體，國際地位一落千丈。在此情況下，無論是日後參加國際組織或維持與邦交國的外交關係都出現問題，因為這些邦交國過去所承認的中華民國，是在聯合國內代表中國，是安理會擁有否決權的五大強權之一，而不是實際上只統治台澎金馬（既不是代表中國的政府，也不是有別於中國的新國家）的政治實體。

從另一個角度來看，1971年聯合國大會通過2758號決議之後，統治台澎金馬的「中華民國」被逐出聯合國，其實也可以是台灣第二次有機會成為新生國家的開始。在1971年以前的台灣是由代表中國的中華民國蔣介石政權所統治，在此之前台灣人民要對外展現追求獨立自主的心聲困難重重，因為這個流亡到台灣的國民政府，不但在聯合國內代表中國，也是安理會擁有否決權的五大強權之一，但此時已沒有聯合國光環的庇蔭，也不再是代表中國的政府，可以說在國際上已切斷與中國的臍帶，只剩下靠台灣內部法律在維持虛幻的中華民國體制。事實上，台灣成為新生國家的難度在當時相對是降低的。

儘管如此，在1971年聯合國大會通過2758號決議之後，蔣介石集團失去聯合國內國際強權的光環，不再是聯合國內代表全中國的政府，但仍堅持讓自己不利的一個中國原則，特別是對使用台灣的名義加以抵制，如原本參加奧林匹克運動會沿用的台灣名義，蔣介石集團就極力反對，即使中華民國這個名義已無法使用，也不願使用台灣這個名義，最後才會變成現在這個「Chinese Taipei」名稱。大家都知道，這個名稱不是北京提出的，而是在台灣的中國國民黨政府自己提案的。

其後，由於美國到1979年還與中華民國有正式外交關係，透過美國的承認，還能維

持中華民國的國際法律地位。但1979年是一個重要的分水嶺。在這一年，連美國都承認中華人民共和國政府代表中國，等於承認中華人民共和國繼承中華民國，中華民國成為被取消承認的舊政府，在國際法上等於被消滅。蔣介石集團雖然仍統治台灣，但連美國都不承認中華民國的合法地位，而只用「認知（acknowledge）」中國「台灣是中華人民共和國領土不可分割的一部分」的說法，而避開使用「承認（recognition）」中國「台灣是中華人民共和國領土不可分割的一部分」的主張。這讓美國國會可以制定《台灣關係法》，協助維持西太平洋之和平、安全與穩定，並授權繼續維持美國人民與在台灣人民間之商業、文化及其他關係，以促進美國外交政策，而在國際法上能夠站得住腳。

連美國都承認中華人民共和國政府代表中國，這是台灣第三次建立新生國家的契機。同年12月，台灣發生「美麗島事件」，雖然對台灣政治造成很大的衝擊與影響，但卻也激起台灣人民追求自由民主人權的決心，促成八〇年代台灣解除戒嚴，民主轉型的開始。台灣在歷經政治民主化、本土化的改革過程，終止動員戡亂時期、國會全面改選、總統直選、政黨輪替等階段，達成有效的人民自決。台灣人民落實《聯合國憲章》及國際人權公約所宣示的人民自決，決定自己的政治地位，發展獨特的經濟、社會與文化制度，使台灣逐漸演進為一個主權獨立的國家。

其實，聯合國大會通過2758號決議案，確立「中華民國」在國際社會無法使用。從某個角度來看，這是由於蔣介石個人私利判斷而做出的錯誤決策，最後影響台灣在國際舞台存續的空間。然而，「中華民國」不過是台灣作為一個國家準備借殼上市的殼，蔣介石集團的決定只是將這個不堪使用的殼耗損殆盡。對台灣而言，現在「中華民國」這面在國際社會不堪使用的招牌，無論是中華人民共和國或是中國國民黨卻都又不許台灣人民丟棄。在林文程老師發表的論文中，也提到台灣若要制憲或是改國號、國旗、國歌，北京都會升高對台灣的口頭恐嚇與武力威脅。這是相當諷刺荒謬的情形。

然而，中國對台灣不斷進行文攻武嚇，反而有助於凝聚台灣認同的集體意識，加上國際社會對中國民主人權的認知發生變化，導致中國越是加大在國際社會的外交打壓，反而促使歐美民主先進國家對台灣的同情與支持。中華民國不能用也不能丟的狀況，成為台灣要走向民主化或者獨立建國的一個障礙，反而使其提升正名台灣的正當性，在此國際友我態勢日增之際，堅持民主自由與人權普世價值，爭取更多國家的支持，提升台灣的國際地位，擴大國際參與的空間。

最後，總結上述這兩個台灣面臨的國際法問題，在第一個關於台灣歸屬問題慢慢明朗之後，隨著台灣人民制憲運動的逐步推動，國際社會確認中華民國不代表台灣與台灣人民，第二個有關中華民國國際法地位的問題也將迎刃而解。屆時，台灣可再透過人民自決權的有效行使，確立台灣與中國的關係，從而解決關於台灣歸屬的第一個問題。◆