

《被外交孤立的台灣—聯合國「中國代表權」二十二年爭議始末》—結語

●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於2019年8月出版《被外交孤立的台灣—聯合國「中國代表權」二十二年爭議始末》一書，完整介紹聯合國大會通過第2758號決議與蔣介石政權的代表被逐出聯合國的歷史經過。本文是該書末章結語的內容，作者言簡意賅指出蔣介石及其所領導主掌中華民國外交的高層官員有寧可退出聯合國而不願在聯合國看到「兩個中國」並存或「一中一台」的思維及主張，欠缺應有的國際視野，必須負起日後台灣被外交孤立的一切責任；面對中華民國不可能重返聯合國的現實，作者強調我們應建立以台灣為主體的國家思維與立場，化解國際外交的阻力，政府與公民社會應共同努力，以「台灣」之名義申請加入聯合國為會員國，作為台灣邁向「台灣新生的國家」的重要第一步。

聯合國中國代表權問題的本質是，中國國民黨政府與中國共產黨政府爭的是誰合法在聯合國代表中國的問題。因此，不是新的會員國入會及承認的問題，而是中國席位的代表資格或代表權問題。¹聯合國成立迄今，大會及安理會中國席位上的牌子都是「China」，並沒有People's Republic of China (PRC) 或Republic of China (ROC) 之分，聯合國所重視及承認的是上述兩個政府中哪一個政府合法代表中國 (China)。1971年10月25日以前是由在台北的中華民國 (ROC) 政府在聯合國代表中國，而1971年10月25日聯合國大會通過第2758號決議案恢復中華人民共和國在聯合國應有的權利並驅逐蔣介石代表之後，就由北京的中華人民共和國 (PRC) 政府代表中國。²這也是為什麼不可能再用「中華民國」的名稱「重返」或加入聯合國的主要原因。³

有研究者即認為「就國際法而論，中國雖有分裂之實，但在國際法人上只有一個。問題是那一個政府有資格代表中國的問題。」⁴雖然在漫長的國共兩政權爭奪聯合國中國代表權的鬥爭中，聯合國會員曾試圖以「兩個中國」或「一中一台」來解決中國代表權的問題，但都沒有得到在台北的中國國民黨政府及在北京的中國共產黨政府的同意，甚至雙方都堅持「一個中國」而持強烈反對的立場。

因此，聯合國中國代表權的問題也只能從1949年發生後拖到1971年聯合國大會通過了第2758號決議案，才結束了長達二十二年的中國代表權之爭。該決議文確認聯合國「決定：恢復中華人民共和國的一切權利，承認其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。」影響所及，蔣介石領導的中華民國政府喪失了聯合國的中國席位，中華民國雪崩式的外交紛至沓來。蔣介石及國民黨政權過去所全面營造賴以統治台灣的「正當性」也頓時喪失。中國國民黨為了其政權的維繫，非得正視早已飽受詬病的「萬年國會」等蔣介石視為攸關中國「法統」的問題。研究者有謂國民黨政府失掉聯合國席位後接踵而來的內外事件，也可說是預鋪了日後蔣經國接班後的「革新保台」的歷史背景。⁵但最嚴重的影響則莫過於從1971年迄今斷喪了台灣人參與聯合國及國際外交事務的權利及機會。

本文基於《被外交孤立的台灣》一書前面章節有關聯合國中國代表權問題之研究結果，再予以精簡成以下幾項做為總結。⁶

壹、被國際外交孤立的台灣蔣介石及中國國民黨無法脫卸責任

中華民國喪失聯合國席位時，在台灣是蔣介石一人獨裁及國民黨一黨專政，因此，蔣介石及其所領導的中國國民黨應負起台灣迄今在國際外交幾近全面被孤立的責任。同理，中華民國喪失其在聯合國的席位，蔣介石及國民黨也應負起全部責任。

1970年美國眼看支持驅逐蔣介石在聯合國之代表的阿爾巴尼亞案之聯合國會員已經是多數，遂希望以主張兩個中國政府都在聯合國內擁有席位，而安理會席位則由北京擁有的「雙重代表權」案來保住中華民國在聯合國做為一般會員的席位。但蔣介石及其國民黨政府卻堅持「漢賊不兩立」、「寧為玉碎，不為瓦全」的政策。根據駐美大使沈劍虹所言：

自從1949年政府遷台以來，我國外交政策即有兩項基本目標：第一是維持我國在聯合國的席位，第二是維持我國與美國的關係。在中美共同防禦條約於1954年12月締結後，第二項目標變得更為重要。雖然我國政府主管官員未曾明言，但一致認為如果我們不能同時保有兩者，我們寧願放棄在聯合國的席位，也不願讓中美關係發生任何變化。⁷

導致最終所謂「賊立漢不立」之中華民國政府被驅逐出聯合國及其專門機構之外的窘境。而被中華民國政府統治的台灣卻也連帶遭殃，至今在國際外交上幾近是處在被全面孤立的局面。

替蔣介石及國民黨政權辯解喪失聯合國席位之責任的論點，則認為到1971年時，對蔣介石政府而言，接受「兩個中國」的提案都已經太遲了，因此這不是蔣介石及國民黨

政府要不要接受「兩個中國」提議的問題，而是國際社會是否會接受此一提議的問題。同樣的，也一直有論點認為即便是當時國民黨政府接受有關在聯合國「兩個中國」席位的提議，但在中華人民共和國堅決反對「兩個中國」之情況下也不可能成功。這些論點忽略的事實是，支持台北政府在聯合國擁有中國席位的聯合國會員，本來就都一直希望以「兩個中國」，或兩個都主張「一個中國」的台北及北京政府在聯合國都擁有席位的方式來解決中國代表權的問題。更何況，聯合國中國代表權的問題不是1971年才發生，而是到1971年的最後解決時已歷經二十二年。

歷史事件的發生難以偶然加以解釋，國民黨政府終至無法保住做為聯合國一般會員國的席位，絕非是1971年一年之內美國對維護中國國民黨政府在聯合國之中國席位政策的改變所導致，而是早在1961年美國必須採用「重要問題」案來維護中華民國政府在聯合國之中國席位時已經就有了比在1950年代時更嚴重的警訊。蔣介石罔顧國際局勢的演變，堅持所謂的「中國法統」，採行「漢賊不兩立」的立場而對聯合國席位問題缺乏因應的政策，終導致其代表被驅逐出聯合國及其周邊組織的結果。

北京及其友邦從一開始就將驅逐蔣介石代表列為恢復中華人民共和國在聯合國合法權利的目標。在美國於聯合國內仍有能力支持中華民國政府在聯合國的中國席位時，蔣介石的「漢賊不兩立」政策尚有維持的可能。但形勢逐漸對國民黨政府維持其在聯合國的中國席位產生不利時，蔣介石卻完全忽視國際現勢的改變，要求美國繼續以「重要問題」案來維護其在聯合國的中國席位，終至重要問題案被否決。從歷史事實可以看出蔣介石政府在維護聯合國中國代表權席位，除罔顧國際現勢的變化外，又完全依賴美國一國的助力，本身卻又缺乏彈性因應的措施。

從有關1969年7月魏道明外交部長與羅吉斯（William P. Rogers）國務卿會談的檔案中，外交部司處準備提供魏部長於會談時所需用之資料，例如國組司所提出「聯大第二十四屆常會我代表權問題」之內文除認為政府方面應重申重要問題案，並請美方儘早洽同友邦提出重要問題案，建議大力爭取票助，正面擊敗「排我納匪」案為基本策略外，並未看到回應可能變局的任何方案。此外該份資料固提到因為加拿大與北京的建交談判仍在進行，其結果可能在該年聯合國大會開幕前後公布，也預料此事將對中華民國政府在聯大代表權問題有惡劣的影響，建議促請美方屆時全力協助。又提及「本年有無第三案及其內容如何，目前尚難預測，如義、比或其他國家仍擬提出第三案時，請美方極力勸阻予以打銷，倘不克打銷時，請美方投票反對。」⁸顯現中國國民黨政府在維護中國代表權方面相當依賴美國，但卻又看不出除了建議繼續施壓美國外，曾提出任何讓美國覺得可以討論的可能方案。

貳、外交主事人員應有的視野及責任

聯合國中國代表權問題從1950年就正式在聯合國出現，國民黨政府主要靠著美國及

其友邦的支持而得以繼續在聯合國擁有中國席位，但美國政府也因各階段國際時局的變遷提出不同的因應對策，例如 1950 年代所用的緩議案策略已不足以保護中華民國政府在聯合國的中國席位時，1961 年美國遂改採重要問題案以替代緩議案。美國政府雖就此一策略和國民黨重要官員討論卻不獲認同，國民黨政府堅持美國應繼續採用緩議案，外交部長沈昌煥更是一席「如非全璧，寧捨勿取」預告了蔣介石五點指示中「我們應告知美方，我們必要時決心退出聯合國」的立場。

主導其事的第一線外交大員或出自誤判聯合國的重要性，或為個人晉爵官位的私利，報喜不報憂，未據實以報駐在國對中國代表權的看法，遂使保有聯合國的席位愈形困難。1961 年美國一改以往提「緩議案」的方式而改提重要問題案來支持國民黨政府在聯合國的中國席位。繼葉公超之後，蔣廷黻被任命為出任駐美大使但仍兼駐聯合國常任代表之原職。而在沈昌煥部長電函蔣廷黻暗示其由兩職中擇一專任時，蔣廷黻於 1962 年 6 月 4 日以極密件覆電沈昌煥謂，「沈昌煥兄：聯合國之實際重要性已逐漸減少。此點會員國政府多已明瞭，但皆不願公開承認，惟政論家中仍有對聯合國之真正作用過分鼓吹者。最近印度武力佔領果亞，及宣布喀什米爾已不構成問題，不願聯合國過問，均表示聯合國之無能力，此種趨勢必繼續推演」。⁹

中華民國政府之外交人員因過去「一個中國」的認同及主張導致在國際社會得不到承認與尊重，如果仍繼續自認代表一個中國之下的政治實體，若這樣的外交人員職責卻仍在推動台灣人民參與國際社會的空間，則依本研究所得的結論，這樣的外交政策及外交人員很可能重蹈過去「中國代表權」之歷史覆轍，並嚴重傷害台灣爭取成為國際社會平等之一員的努力及機會。過去漫長的二十二年之聯合國中國代表權鬥爭的歷史呈現，主掌中華民國外交的高層官員有寧可退出聯合國而不願在聯合國看到「兩個中國」並存或「一中一台」的思維及主張，甚至中華民國被逐出聯合國及其專門機構之後，這些掌握外交權力者卻很可能慶幸沒有因中國代表權之爭而在聯合國及國際社會出現「兩個中國」，仍在欣慰「一個中國」及「中國統一」的「民族大義」在國際社會繼續長留。

國民黨政府主事官員對聯合國重要性的低估，例如上述蔣廷黻認為聯合國之重要性已大不如前，對於影響整體為維護聯合國中國代表權的意願及戰鬥力必定會有所影響。也有可能是為迎合蔣介石「漢賊不兩立」的立場所為之言論，而沒有盡到駐外人員反映國際事實及情勢變化的責任。曾任葉公超外交部長之機要秘書林新民在有關外交事務的回憶文章中指出，在中華民國的友邦紛紛承認中共政權時，「他們對我們說：你們不是說『漢賊不兩立』嗎？中國只有一個，台灣是中國的一省；那麼我們只有承認中國了。這時候我們只能『啞巴吃黃連有苦說不出了』。」¹⁰ 至於當時中華民國否決外蒙（今天的蒙古）加入聯合國，林新民也指出：「當年實際統治中國的中共已將外蒙劃出中國版圖之外，倘退處台灣一隅的中華民國仍然視外蒙為其領土之一部分，不承認其獨立，否決其入會，這在友邦心目中無異『痴人說夢』。」¹¹

觀諸國民黨政府從1950年以降到1971年其代表被逐出聯合國此一期間的中國代表權問題的鬥爭，在有關維護中華民國在聯合國及國際社會的地位及尊嚴可說是慘敗的。非但國際社會及聯合國所承認的實體的中國變成是中華人民共和國，而國際外交上中華民國卻變成一個「非國家」。同時台灣因在中華民國政府統治之下，因國民黨政府政策的錯誤更導致台灣從1971年10月至今被排除在聯合國及絕大多數的國際組織之外，有些國際組織及國家更錯誤或混淆的認為台灣是中國的一部分或一省。

中國國民黨政府當時因要阻止中共入會取代它在聯合國的席位而反對入會的普遍化原則，也可能影響台灣加入聯合國的努力，特別是背負「中華民國」這個「國號」。當時聯合國秘書長賴伊主張依有效控制領土及人民以及普遍入會原則來處理中華人民共和國的入會案，但國民黨政府就主張不能以有效控制領土及人民和普遍原則來處理中華人民共和國的入會案，而要求依《聯合國憲章》的第4條的入會選擇原則處理。¹²亦即指聯合國曾通過決議譴責中華人民共和國是一個侵略者，而第4條要求入會者必須是愛好和平的國家，因此中華人民共和國沒有資格加入聯合國。

參、台灣加入聯合國應有的國家思維及立場

台灣不可能也不能再以「中華民國」名義加入聯合國，因為聯合國所承認之唯一及合法的中國政府是中華人民共和國政府，中華民國政府在聯合國的中國席位已被中華人民共和國所取代及繼承。台灣加入聯合國不應是中華民國政府統治下「台灣地區」或「自由地區」之人民未能參與聯合國的問題。

台灣在中華民國政府統治下的這一段與聯合國關係之歷史的真相的進一步呈現應有助於台灣人民正確瞭解台灣與聯合國過去的歷史關係。同時在台灣要加入聯合國的推動上，也才能呈現給國際社會一個基於歷史真相及現狀的有力論述。如果蔣介石的國民黨政府當時接受「兩個中國」的安排，中華民國很有可能繼續留在聯合國。因為檔案及史實所呈現的是，當時國際社會及聯合國都呼籲以「兩個中國」或「一中一台」來解決中國代表權的問題。又當時中華人民共和國必須面對中蘇共關係的惡化，蘇聯方面對北京進入聯合國的支持轉趨消極，甚至經由其外交官傳出支持中華民國在聯合國席位的訊息，因此不能低估當時蘇聯對共黨陣營在中國代表權問題上的影響力。而支持美國及中華民國的西方國家雖都認為應該讓中華人民共和國加入聯合國並擁有安理會常任理事國的席位，但同時也都支持中華民國在聯合國保有一般會員國的席位。即便如英國及荷蘭等與中華人民共和國已經建立有邦交關係的國家，也都不反對台灣留在聯合國。

著名的國際法專家克勞佛（James Crawford）認為從1949年至1971年中華民國政府代表被逐出聯合國期間，有兩項關鍵性的事實相當程度可以說明台灣法律地位的歸屬，一是國際社會各國對「兩國交戰政府的承認」，一是「聯合國中國會籍」的問題。就後者言，台北政府及北京政府在聯合國及其他國際組織之代表權的爭奪戰中，都明白宣示雙

方追求中國統一的強烈意願，雙方政府主張的歧見僅在誰是唯一及合法代表全中國的政府。¹³就此論點而言，聯大第 2758 號決議案則已經判定北京的中華人民共和國政府才是聯合國及其附屬組織所承認唯一及合法中國政府的代表。再者，克勞佛表示，國際社會內並沒有任何一個國家對中華民國及中華人民共和國採取分別承認，也因此克勞佛認為這等同是台灣在國際法上屬於中國領土的證明。克勞佛上述台灣在國際法上屬於中國領土的論點固有商榷之處，但可見，若台灣繼續採用「中華民國」的名稱從事對外工作，例如加入聯合國或其他國際組織，則只有更加被國際社會認定台灣自己繼續「默認」是中國的一部分。

在國民黨政府於聯大宣布「退出」聯合國的一星期前，自忖可能會因退出聯合國而被國際貨幣基金（IMF）除名的可能，而趕緊使用會員的權利提領出最高限額的基金五千九百九十萬美元，以防一旦北京進入國際貨幣基金後，國民黨政府就無法提領其基金。但因為北京無法立即滿足加入國際貨幣基金的條件，國民黨政府在國際貨幣基金及世界銀行的會籍才能一直維持到 1980 年。¹⁴無論如何，從此一例子也可看出中國國民黨政府深知其代表中國的地位已被北京政府所取代以及因為這樣的演變而即將帶來的困難處境，才有迅速在國際貨幣基金提領款項之舉。

因此，台灣若想成為聯合國的會員，不論目前的國際現勢如何限制這樣的機會，唯一能夠名正言順加入或參與的途徑就是以「台灣」之名申請成為聯合國新的會員國，或至少不是以「中華民國」的名稱，也才能避免讓國際社會誤認為是台北政府想重新挑戰北京政府做為中國席位代表的中國代表權之爭。

1971 年前美國雖然支持國民黨政府在聯合國的中國席位，但對台灣主權歸屬則持保留模糊的立場。美國從 1950 年支持國民黨政府做為聯合國中國席位的代表，但是並未因此承認台北政府就擁有對中國大陸的主權。關於台灣的國際地位，雖然美國從 1950 年起就繼續承認因中國內戰退敗到台灣的中華民國政府為其所承認的中國政府，但美國卻一直沒有表示台灣主權歸屬中華民國，反而在台灣主權歸屬問題上，美國明確的立場卻是「台灣主權未定」。韓戰爆發後，1950 年 6 月 27 日，杜魯門（Harry S. Truman）總統發表了一項關於福爾摩沙的聲明（又被稱為「台灣中立化宣言」的聲明），在該聲明中杜魯門總統說：

我向第七艦隊下令阻止一切對台灣的攻擊，我亦向在台灣的中國政府呼籲，停止所有對中國本土的海空作戰行動。台灣將來的地位，應待太平洋恢復安全，再以與日本締結和約或基於聯合國的考慮做成決定。¹⁵

當時美國和中華民國建立有邦交關係，但杜魯門總統仍做此項台灣地位未定的聲明，且更進一步明確的表示，台灣地位必須等到和日本簽定和平條約或經由聯合國考慮才能最終確定。

1971年4月28日，美國國務院發言人布瑞（Charles W. Bray, III）在國務院的一份聲明稿中提及，台灣的最終地位仍等待最後的解決。中華民國駐美公使於4月30日甚至向國務院助理國務卿葛林（Marshall Green）提出並促請美國政府注意此一事情。而在1971年5月3日美國主管對外經濟發展的無任所大使甘迺迪（David M. Kennedy）¹⁶ 晉見蔣介石總統並會談，蔣介石很激動的向他表示，布瑞的聲明對中華民國政府及人民而言是最嚴重的羞辱，蔣介石強調二次大戰時的「開羅宣言」、雅爾達會議及諸多文件都明白表示台灣及澎湖的主權歸屬中華民國。雖然甘迺迪大使表示尼克森（Richard M. Nixon）總統在1971年4月29日的記者會中已經表示美國並沒有改變對中華民國的立場。但蔣介石仍要求甘迺迪大使向尼克森總統轉達蔣介石對此一問題的嚴重關切。¹⁷

以歷史為殷鑑，台灣可以提醒一些國家在1970年及1971年有關聯合國代表權問題辯論及表決時，他們對當時台灣參加聯合國的看法及主張。雖然世局已有很大的演變，但當時存在於台灣及中國之間的分立關係以目前來看也並沒有太大的改變。更何況台灣已經變成真正的民主自由社會，為何這些國家當時可以主張讓台灣擁有聯合國一般會員的資格，而今天卻無法主張台灣亦有加入聯合國並貢獻國際社會的權利。例如1971年10月25日有關聯合國中國代表權提案的表決前，荷蘭已和中華人民共和國建交，但荷蘭政府當時仍認為「確實控制台灣等幾大島嶼之政府乃是現實存在之主權體」。而關係台灣的此一事實到今天也都沒有改變過。

聯大2758號決議案並沒有解決台灣地位的問題，此一問題過去李登輝政府及陳水扁政府時期已經在推動參與聯合國案時，委請友邦向聯合國大會提及。有論者指出曾有在外交界服務二十七年的中華民國外交官在著述中說聯合國第2758號決議案，「決議中華人民共和國政府為中國唯一合法之政府，而台灣是中華人民共和國領土不得分割的一部分」。¹⁸ 顯然，「台灣是中華人民共和國領土不得分割的一部分」是此一外交官員自己在其著作中所加，因為在聯大2758號決議文非但沒有這一句，甚至完全未提及台灣。不知如此資深的中華民國外交官員是對聯合國第2758號決議文的不察、不知，還是另有原因，實令人不解。事實上，1972年10月在周恩來與季辛吉（Henry A. Kissinger）的會談中，周恩來還曾向季辛吉表示，北京政府對阿爾巴尼亞支持恢復北京在聯合國之權利的提案雖表感謝但並不滿意，因為阿爾巴尼亞案的條文中並沒有提及解決台灣地位的問題。¹⁹

對於聯大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。²⁰

2007 年民主進步黨陳水扁總統任內，第一次以「台灣」的名義申請加入聯合國，被聯合國秘書長潘基文（Ban Ki-moon）援用聯合國大會第 2758 號決議，即以聯合國一個中國的立場而認定台灣是中國之一部分為由退回台灣入聯的申請。陳隆志教授指出，這是一項無法被接受的詭辯。美國、日本等國也對潘基文的說法表示異議，最後潘基文向美國駐聯合國大使口頭承諾，未來聯合國提及台灣時，用詞將會更加謹慎且不再使用「台灣是中國一部分」的說法。²¹

肆、化解美國政府對台灣加入聯合國的阻力

美國一直是台灣對外關係中最為重要的國家，台灣入聯的行動短期內為減少國際的阻力，以及未來的成功與否，美國將會發揮關鍵作用，台灣不應簡單的把自己的欠缺行動歸因為美國政府的反對。因此，台灣與美國的密切溝通非僅必要，以美國做為台灣最重要的夥伴，台灣更應該要有耐心的尋求理解及基於兩國共同利益下的合作。

外交承認不必然是聯合國會員國支持非會員國進入聯合國的先決條件，1960 年代愈來愈多的聯合國會員國認為應該讓中華人民共和國進入聯合國，而這些國家中許多並未和中華人民共和國建立有邦交關係。而只是基於聯合國會籍普遍化的原則，同時也認為是解決聯合國「中國代表權」問題的方法。

台灣申請成為聯合國的會員國也必須了解對美國國家利益可能產生的衝擊。若台灣成為聯合國的會員國符合美國的國家利益，自然遭受美國的阻力就會較小甚至獲得支持，反之，美國政府就會加以反對，特別是在中國的壓力之下。事實上，美國從 1950 年代支持中國國民黨政府為美國所承認的中國政府，也是從美國當時的國家利益著眼。1961 年 3 月 3 日甘迺迪（John F. Kennedy）總統在與紐西蘭總理的會談中，即說過他是從美國國家利益來思考中國問題，他並不特別關心有關中國問題的法律或理論問題。²²

1950 年韓戰爆發之後美國就是採取一個中國政策，只不過當時是支持由台北的國民黨政府在聯合國的中國席位，但這也沒有妨礙美國歷任政府追求與中華人民共和國關係的正常發展。此外，1970 年及 1971 年時美中之間並沒有邦交關係，但也沒有妨礙尼克森總統要讓中華人民共和國加入聯合國並取得安全理事會常任理事國席位的外交行動，且同時仍要支持中華民國政府在聯合國保有一般會員國的席位，也就是所謂的「雙重代表權」。只是當時蔣介石堅持「漢賊不兩立」的政策，導致美國的策略並沒有成功。

1971 年 10 月 25 日聯合國第二十六屆大會通過第 2758 號決議案，將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。但之後，美國仍舊繼續維持與中華民國政府的外交關係一直到 1978 年。如果以美國曾提及之有關「改變台海現狀」的說法，事實上，以上的例子已說明美國經常視其國家利益而在改變台海現狀。這應也是台灣國家領導人在推動台美關係上應有的認知及視野。

美國柯林頓（Bill Clinton）政府對台灣的所謂「三不」政策，強調美國政府的「一中」政策及不支持台灣加入以主權國家為條件的國際組織，同樣是著眼於美國當時的國家利益。美國的「一中」政策是基於美中三個聯合公報及《台灣關係法》（The Taiwan Relations Act），但 1972 年的《上海公報》（Joint Communiqué of the United States of America and the People's Republic of China，簡稱 Shanghai Communiqué）及 1979 年的《中美建交公報》（Joint Communiqué on the Establishment of Diplomatic Relations between the United States of America and the People's Republic of China），都沒有提到台灣參與國際組織的問題。1982 年上海《八一七公報》（U.S.-PRC Joint Communiqué, August 17, 1982）所提到的美國「無意執行『兩個中國』或『一中一台』的政策」，或可勉強做為美國不支持台灣加入聯合國的原因，但 1979 年卡特（Jimmy Carter）總統簽署的《台灣關係法》非但沒有提到美國不支持台灣加入聯合國，反而以條文間接表示國際組織不應排除台灣。

《台灣關係法》第 4 條提到「本法律任何條款均不得被解釋為，美國贊成把台灣排除或驅逐出任何國際金融機構或其他國際組織。」並沒有提及美國政府不支持台灣加入基本上以主權國家為條件的國際組織。事實上，台灣成為亞銀（Asian Development Bank，簡稱 ADB）及亞太經合會（Asia-Pacific Economic Cooperation，簡稱 APEC）的成員都還有美國支持的痕跡。《台灣關係法》第 2 條言及「美國總統已終止美國和台灣統治當局（在 1979 年 1 月 1 日前美國承認其為中華民國）間的政府關係」，足見美國已不承認中華民國政府做為過去美國所承認的中國政府，因而美國絕對不可能支持「中華民國」「重返」國際組織。從這兩項條文中可以看出，以「台灣」名義至少尚有可能得到美國政府及國際社會的支持。

又《台灣關係法》第 2 條明載「本法律的任何條款不得違反美國對人權的關切，尤其是對於台灣一千八百萬名居民人權的關切。茲此重申維護及促進所有台灣人民的人權是美國的目標。」台灣加入聯合國攸關台灣人民重大的人權利益，也應是美國的目標。美國政府如果以「一中」政策做為不支持台灣加入聯合國的理由，就歷史與事實而言則顯得過於牽強。因此，重點是台灣應讓美國了解台灣加入聯合國的長遠目標，並基於台美的共同利益，持續並耐心地與美國溝通，爭取美國的認同及支持。

尼克森在推動美中關係正常化過程中如何看待蔣介石統治下的台灣，在尼克森與季辛吉對話中有相當明顯的表示。季辛吉向尼克森說，「北京已經要求美國的是從台灣撤出美國的軍事力量。」尼克森回以假如北京幫助美國達成越南和平，美國將會如此做。季辛吉認為美國對於台灣除了一些情緒及感情面向的關係外，台灣對美國而言真的是很微不足道，尼克森雖因同意季辛吉此一說法而感到抱歉，但尼克森認為台灣之於美國的事實恐怕就是如此。季辛吉還說這是很令人心痛的事情，因為國民黨政府是可愛的人們，尼克森連續講了三次「我不得不這樣做」（I hate to do it.）。但尼、季又要

表示他們對台灣的關心，尼克森說中國國民黨這些人是他的朋友，他幾乎不能夠相信羅吉斯所說韓國、日本根本不關心台灣的話，季辛吉則回說，羅吉斯的講法是不對的。²³

尼克森及其國家安全顧問季辛吉有關台灣的對話，在美國相關的解密檔案中指出，尼克森的特使墨菲從台北所帶回的訊息是，蔣介石堅持美國必須保留安理會的席位給國民黨政府，他才會接受「雙重代表權」。讓尼克森準備以安理會席位給中華人民共和國但保留當時中華民國政府在聯合國做為一般會員國的計畫無法得到蔣介石的支持，而對蔣介石感到不耐及不滿。此外，尼克森同意季辛吉所言，美國除了與蔣介石政府間一些情感面向的考慮外，台灣對美國而言真的是微不足道。因此，尼克森也同意，若北京願意幫助美國促成越南的和平，美國將從台灣撤出其軍事力量。

回顧歷史，國民黨政府與美國之間因聯合國的席位問題而有「愛恨情仇」的關係。從 1950 年到 1971 年，美國支持蔣介石政府在聯合國擁有常任理事國的席位，但後來因美中關係正常化及國際社會對台北政府繼續在聯合國代表全中國的不耐，促使尼克森開始有「雙重代表權」的計議及政策的推動。無奈蔣介石不改「漢賊不兩立」的僵硬政策，終導致聯合國通過第 2758 號決議案驅逐蔣介石的代表，也導致美國「雙重代表權」政策的瓦解。

台灣在蔣介石的軍事戒嚴統治之下，人民聲音並不可能自由且充分的表達，尼克森政府雖是為了美國的國家利益，卻忽視台灣人民真正的聲音。惟如今時勢再度變遷，台灣要加入聯合國，卻遇到中華人民共和國經濟竄起而在國際社會孤立台灣所帶來的嚴厲挑戰。讓許多國家恐因支持台灣而傷及自身在中國的商機而有所顧忌，美國自尼克森政府以來也不例外。台美關係的磋商有歷史所提供的教訓，有現實利益的糾纏，而台灣與美國及所有民主國家都享有共同的自由民主價值。台灣是美國第十一大的貿易夥伴，也是日本第四大的貿易夥伴。日本又是美國在亞洲最重要的盟邦之一，美日兩國更沒有理由輕忽台灣的走向及未來。

因中國在國際社會對台灣的打壓及美國柯林頓總統時立下的對台灣「三不」政策，台灣除了被冠上跟中國有關的名稱而參與少數的政府性國際組織之外，在國際外交上幾近被完全封殺，對於台灣的永續發展已經造成嚴重的傷害及深遠的負面影響，也阻礙了台灣回饋並貢獻國際社會的正常管道。讓台灣加入聯合國，應是一種最迅速及有效的方式彌補這一切的傷害。台灣位居東亞重要的戰略位置，又是國際民主社區的成員，台灣若成為聯合國的會員國與包括中國在內的所有會員國依《聯合國憲章》之要求而和平相處，則美國不必擔心被牽扯進台海軍事衝突的可能性，也不必擔心台灣受中國之控制時，中國海軍東出太平洋挑戰《美日安保條約》（Treaty of Mutual Cooperation and Security between the United States and Japan）並影響美日的利益。因此，台灣加入聯合國，成為國際社會獨立平等的成員應更有助於美國強化其在東亞地區的利益。

但是台灣申請加入聯合國曾受到中美兩國強力的反對，中國認為台灣是中國的一省而沒有資格加入以國家為條件的聯合國。美國不支持或反對台灣加入聯合國，主要理由之一卻為台灣或中華民國就目前而言都不是國家，這也正是台灣可以努力之處。目前國際社會除了少數國家如教廷、巴勒斯坦及台灣外都是聯合國的會員國，而教廷及巴勒斯坦都已是聯合國的觀察員國，可見加入聯合國幾乎是每一個國家基本的利益。因此台灣應強化該項論述爭取美國的了解進而不反對台灣加入聯合國。

為了與美國共同面對可能來自中國的壓力，台灣方面可以建議台美之間應就雙方重大利益舉行高層會談。美國既然可以和沒有邦交的北韓及在過去也與沒有邦交的中華人民共和國對話，美國實在沒有必要閃躲與民主台灣的會商。若中華人民共和國費時二十二年才加入聯合國的歷史可做為借鏡，則台灣也必須有入聯是長程目標的心理準備，因此台灣更必須規劃出加入聯合國的長短程策略及階段性的做法。

伍、政府及公民社會的共同努力

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2758號決議案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做為台灣的正式國號，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。現在的「一中」卻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。

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。例如李登輝總統時期從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可一蹴可幾，但台灣持續以「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，特別是結合國際社會自由民主國家的力量，則外交的效果經長年的努力就會看得出來。

前副總統呂秀蓮早在1993年仍為立法委員時就已經在紐約為台灣加入聯合國從事各方面的努力。台美人也幾乎是從1992年以來就在紐約發動讓台灣加入聯合國的講演及遊行。民間團體如「台灣聯合國協進會」（其英文會名的簡稱為TAIUNA）在第一任理事長陳隆志博士及其後理事長羅榮光牧師及許多殷盼有一天台灣能加入聯合國而熱心支持

的海內外各界人士，從事民間社團的努力。即便在馬英九政府的「外交休兵」政策下，TAIUNA每年都組團在聯合國大會期間前往紐約及日內瓦的世界衛生組織年會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」舉辦相關的活動等。在學界也有教授或社團帶動舉辦聯合國模擬會議都已一、二十年以上，應該也都會希望能看到台灣真正出席聯合國大會的那一天早日到來。

陸、以「台灣」之名申請加入聯合國—邁向「台灣新生的國家」的第一哩路

拜台灣自由民主之賜，對於過去也時因政治力而刻意被忽視甚至被曲解之聯合國中國代表權的這一段歷史，現在能夠在一個開放的環境下重新再加以檢視。同理，作者也希望本研究所的結論，也能在被基於事實的基礎之上展開不同角度的思辨及對話。至於本書最為期待的莫過於透過對聯合國中國代表權這一段歷史的再認識，能有助於如何跨出真正屬於生活在台灣之人民自己外交的第一步，讓台灣與聯合國的所有會員國享有一樣的尊嚴及權利，享有光明正大回饋及貢獻國際社會的正常管道。此外，也希望未來在台灣的大學可以看到對外交及國際關係有興趣的學生，不是只有「中國外交史」可以選讀，也同時有真正源自台灣這塊土地及人民的「台灣外交史」可以選讀及研究。

1950年代台灣在中華民國軍事戒嚴統治之下，白色恐怖籠罩，人權狀況也是惡名昭彰，經濟上仍仰賴美國的援助，軍事上更靠美國的保護，都不只在聯合國擁有中國席位，也還是安理會常任理事國。今天的台灣，民主自由人權方面的與歐美自由民主國家同列第一等級，撇開台灣人那個被迫或自願認同之中華民國憲法其「固有領土」包括有中華人民共和國及蒙古這兩個國家的土地不談，黨國教育下的「蕞爾小島」台灣，領土面積卻比聯合國目前一百九十三個會員國中的六十個會員國的領土面積還要來得大，根據聯合國的專門機構國際貨幣基金所做的調查，全世界國家經濟GDP的排名比序，台灣第二十一名，第二十名為土耳其，後有波蘭。²⁴把台灣擺在有二十八個會員國的歐洲聯盟（The European Union，簡稱EU或歐盟），台灣排在第八名。擺在有十個會員國的東南亞國家協會（The Association for Southeast Asian Nations，簡稱ASEAN或東協），台灣第二名僅次於印尼，而印尼卻有兩億多的人口。即便以平均國民所得而言，台灣全世界排名第三十八名，排名在歐盟會員國的捷克（Czech Republic）及葡萄牙之前。比之1950年代及1960年代台灣，今日台灣的政治、經濟、法治等各項條件優異太多。當然絕對夠資格成為聯合國及其專門機構的會員，更何況聯合國及其附屬組織也沒有將申請國之政治、經濟或社會發展的程度列為加入的條件。因此拿掉那個一直束縛自己同時也早已不被聯合國所承認的「中華民國」（Republic of China），台灣就能真正的以民主陣營中真實且嶄新之一員的身分來努力。長期而言，至少台灣得到同為自由民主國家之支持的機會絕對遠大於仍繼續佯稱自己為「中華民國」。

聯合國未來或許也會有所變化，它的人權委員會就時而受到非自由民主體制的會員所主導，但聯合國迄今仍是國際社會最為重要的國際組織，而且世界上的所有國家幾乎都是聯合國的會員，台灣當然要毫無懸念的加入聯合國。台灣加入聯合國絕對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才有權利決定自己的未來，同時台灣是以「國家」的身分表達參與聯合國的強烈意願，並為促進一個和平及公義的世界樂意與所有聯合國的會員一起努力。本書作者無法預測台灣何時能受到國際社會多數國家的外交承認或成為聯合國的一員，這或許要等到未來世代的台灣人才能完成台灣加入聯合國的「夢想」也說不定。但「登高必自卑，行遠必自邇」的中國古諺，以及「愛拚才會贏」的台灣道理，都在說明希望「美夢成真」則必須踏出第一步，然後針對目標，以智慧及勇氣全力以赴的重要性。作者淺見認為以「台灣之名」申請加入聯合國是這一代台灣人應該踏出的一步，也是台灣邁向成為「新生國家」的第一步。²⁵這也應該會是台灣人明知加入聯合國的路上荊棘滿布，卻仍勇敢前進的第一哩路。

【註釋】

1. 許文堂，〈台灣法律地位與台灣人國籍的再思考〉，收入張炎憲、許文堂主編，《台灣地位與中華民國體制》（台北：台灣教授協會，2012年），頁116。
2. 陳文賢，〈從美國史料看中華民國在聯合國的代表權問題：兼論對台灣加入聯合國的意涵〉，總統府委託研究，OOP-FB-096-003（委託研究報告），2007年11月，頁98。
3. 日本政府在教育學生有關聯合國的議題時，在《聯合國憲章》的日文版本，條文內的「中華民國」名稱並沒有改變，而是加註解，即中華民國已由北京政府所代表的中華人民共和國所取代。請參閱《國連憲章》（東京都：小學館，2003年）。
4. 王國璋，〈中共如何取代我國在聯合國之席位〉，《問題與研究》，第32卷第5期（1993年5月），頁11。
5. 國民黨當局在一連串國際事件特別是在喪失聯合國的中國代表權之後，對蔣經國接掌行政大權展開所謂「革新保台」之政治路線的衝擊及演變，請詳薛化元，〈「中國代表權」問題與1970年代國民黨統治政策的演變〉，收入張炎憲、許文堂主編，《台灣地位與中華民國體制》，頁180-204。
6. 本文結語中的一些論點乃延續作者發表於2007年總統府委託研究報告的相關論述。請詳陳文賢，〈從美國史料看中華民國在聯合國的代表權問題：兼論對台灣加入聯合國的意涵〉。
7. 沈劍虹，《使美八年紀要：沈劍虹回憶錄》（台北：聯經，1982年），頁8。
8. 《聯大第廿四屆常會因應我代表權案，中美會商（包括羅吉斯訪華）》案，主辦單

- 位：國組司，分類號 640，卷次號 90008，民國 58 年 7 月 23 日。
9. 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 168。
 10. 林新民，〈也談「葉公超與沈昌煥」〉，《傳記文學》，80卷4期（2002年），頁140。
 11. 林新民，〈也談「葉公超與沈昌煥」〉，頁141。
 12. 王國璋，〈中共如何取代我國在聯合國之席位〉，頁14。
 13. 引於黃居正，〈台灣主張了什麼？〉，《台灣國際法季刊》，3卷4期（2005年），頁223-243。
 14. Denny Roy, *Taiwan: A Political History* (Ithaca, New York: Cornell University Press, 2003), p. 135.
 15. 戴天昭著，李明峻譯《台灣國際政治史》（台北：前衛，2002年），頁352。杜魯門總統該項聲明中關於台灣的原文：“Accordingly, I have ordered the 7th Fleet to prevent any attack on Formosa. As a corollary of this action I am calling upon the Chinese Government on Formosa to cease all air and sea operations against the mainland. The 7th Fleet will see that this is done. The determination of the future status of Formosa must await the restoration of security in the Pacific, a peace settlement with Japan, or consideration by the United Nations.” See <<https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/116192>>.
 16. 大衛·甘迺迪是尼克森政府協助對外經濟發展方面的特任大使（Ambassador at Large for Foreign Economic Development），亦曾任尼克森政府的財政部長（1969年1月22日至1971年2月11日），曾在1971年成立「美台商業委員會」（US-Taiwan Business Council）並出任該會主席至1990年。
 17. Steven E. Philips, ed. *FRUS, 1969-1976, Volume XVII, China, 1969-1972*, pp. 310-311.
 18. 引自陳逸南，〈外交官曲解聯大第2758號決議〉，《民報》，2019年7月31日，文章指出在該外交人員的著作《不懼一當為則為》（2017年8月）之第二章第一節「聯合國與一中問題」內有一段的内文是如此呈現。<<https://www.peoplenews.tw/news/f36ade0a-59b2-416d-809b-3063777f279c>>。
 19. Steven E. Philips, ed., *FRUS, 1969-1976, Volume XVII, China, 1969-1972*, pp. 540-541.
 20. 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，頁A8。
 21. 美國政府於2007年7月致函聯合國，強調1971年10月25日聯合國大會所通過的第2758號決議案並沒有確定台灣是中華人民共和國的一省。事實上，該決議文更完全沒有提

- 到中華人民共和國對台灣主權的主張。〈<http://www.civil-taiwan.org/un-2758.htm>〉。
22. Steven E. Philips, ed., *FRUS, 1961-1963, Volume XXII, China, Korea, Japan*, pp. 21-22.
 23. Evan M. Duncan, ed., *FRUS, 1969-1976, Volume V, United Nations, 1969-1972*, p. 700.
 24. 國際貨幣基金（IMF）在公開發布的統計資料中把台灣列為中國的一省（Taiwan Province of China），〈<http://statisticstimes.com/economy/projected-world-gdp-ranking.php>〉。
 25. 作者引用自台灣新世紀文教基金會董事長陳隆志博士的著作，《以台灣之名：2002～2005 民視及自由時報評論集》（台北：允晨，2006 年），及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》（台北：玉山社，2011 年）的論述重點，特別是該兩本著作的書名。◆