

「中華民國出席聯合國大會第二十二屆常會代表團報告書」

讀後記

李其泰

「中華民國出席聯合國大會第二十二屆常會報告書」，誠如它的名稱所顯示，是我國代表團出席聯合國該屆大會的工作報告。一九六七年九月十九日，聯合國第二十二屆大會在紐約召開，分兩期進行。第一期會自開幕日起至同年十二月十九日結束，歷時共三個月。第二期會自一九六八年四月二十四日起繼續，至六月十二日結束。因此，本報告書分第一期會及第二期會兩部分。前者共有十一章，最短的一章分三節，最長者分二十一節。後者共有七章。每一部分後尚有附錄。全書有三百八十六頁，約七十五萬字。它的內容甚為豐富，不僅記載我國代表團參加該屆大會的各項活動，該屆大會全部的工作無不包括在內，此項報告書也可視為該屆大會整個活動的記錄。

第二十二屆大會議程上的項目約在一百左右，其中大部分是例行事項，或上屆大會未了而交本屆大會審議的事項，或祕書長根據大會以前決議案及聯合國所屬各機關所建議而列入者。除上述各項外，尚有「補充項目」及「增列項目」。前者是由會員國、聯合國主要機關或祕書長於會前三十日提出；後者往往是事關重要而緊急的項目，在會前三十日或在會議期間提請列入議程者，中國代表權問題便是其中之一。祇要一讀本報告書的目錄，便知大會的工作範圍極為廣泛，上起「外空與天體」，下達「各國現有管轄範圍以外公海之海洋底床與下層土壤」，幾乎牽涉全部人事活動的每一方面。從「韓國統一」到「中東問題」，從「原子輻射之影響」到「懲治戰爭罪犯及危害人類罪犯」，從「消除宗教上一切形式之不容異己」到「城市結誼」，每一項目都牽涉複雜的內容。

依國際關係的傳統觀點來看，在上述為數一百左右的項目中，有些項目誠然是全球性的國際政治或法律問題，例如「撤除亞洲、非洲及拉丁美洲國家境內外國軍事基地」、「西南非問題」、「中東問題」、「防止核武器之蕃衍」、「援救航天員、送回航天員及送回射入外空之物體」及「領域庇護

」等，需要藉助多邊談判及國際會議的方式而謀求協調或簽訂國際公約。在另一方面，有不少項目傳統地被視為主權國家的「國內管轄事件」，例如「種族隔離政策」、「消除對婦女歧視」、「廢除死刑」、「新聞自由」、「住宅建築及設計」等。凡是「國內管轄事件」，在原則上每一主權國家得自由處理，既不屬國際討論的範疇，更不容外來的干涉。就實際而論，在第二次世界大戰以前，無論國際聯盟或其他國際機關，也甚少處理此類事項。頗有一些項目，例如「外資籌措」，在第一次世界大戰前，甚至不視為政府的一項功能。當時一般人受了十九世紀自由經濟思想的影響，把經濟事務視為個人活動的範疇，應聽其自由發展，不應以政治去干擾。這些在傳統上視為非國際性的，甚至非政府性的事項，現在却都見於聯合國大會的議程。

由此可見，聯合國憲章第二條第七項所強調的不干涉國內管轄事件的原則，其適用範圍在實際上已大受限制。近十年來，主要由於會員國數目的大減，聯合國中似乎發展了一種新的辦事方式。不論任何性質的事項，祇要由會員國提出，都有列入大會議程及予以討論的機會。當前的聯合國大會，誠如美國故參議員范登堡所說，它是世界的議會，其重要性確是在日益增加。在本報告書中，最值得我們注意者當然是有關「中國代表權問題」的部分。第四章第十七節專敘第二十二屆大會全體會議如何處理此項問題。不過，所謂「中國代表權」的爭論，並不祇限於該章節的記載，我們對此項問題的注意也不應集中於該章節。大致說來，在聯合國大會中，有關「中國代表權」的爭論主要在下列場合發生：總務委員會、總辯論、全體會議、及全權證書委員會。總務委員會的職務包括審議某一項目是否應列入議程及決定各項目的先後次序等。依據大會議事規則，總務委員會「不應討論任何項目之實體」，亦「不得就任何政治問題為決定」。在實際上，總務委員會並不單純是處理程序問題的機構。高度政治性的「中國代表權」問題，是否應列入

議程，先在總務委員會中引起辯論。據本報告書記載：

「中國代表權」問題：（此項目係於九月二十一日第一六六次會中討論）我劉代表鑄針對九國提案說帖（A.2831）嚴予駁斥，但未要求表決。敘利亞代表以提案人身份發言，但請列入。

蘇俄代表發言支持，未多談納匪，但強調應將我排除。尼泊爾代表亦主列入。美國代表發言謂我為創始會員國，自有代表權。大陸情況混亂，大會討論此案無意義，惟美不反對列入議程云。此項目遂未經表決照列。（報告書第四頁）

總辯論是各會員國發表政策性演說和對當前國際局勢表示一般性的立場與觀點的場合。第二十二屆大會曾以二十三日及三十次會進行此項總辯論。除外交部長及常任代表外，尚有元首及政府首長親臨發表演說。據本報告書記載：

各國在總辯論演說中提到的問題甚夥……惟最為我國注意者，仍為直接間接涉及中國問題之發言部分。按在此次總辯論中發表演說者除我國外一百零九國中，未直接間接提到中國者有四十五，直接提到中國問題者六十國，間接影射或提到我代表權問題而未加申論者四國。（報告書第十一頁）

此外，本報告書第十二頁至第十七頁載有「各國在聯大第二十二屆常會總辯論中有關我代表權問題言論簡表」，敘明發言日期、發言國及言論摘要。

在總辯論中，各國具體地表示了對「中國代表權問題」的基本態度。本報告書第四章第十七節則敘述大會全體會議對「中國代表權問題」的處理經過。在第二十二屆大會中，有關本問題的決議草案共有三個，即「排我納匪實質草案」、「重申重要問題決議效力草案」及「第三案」。後者為義大利等五國所提，主張設立委員會，其任務為「檢討並研究當前情勢之所有方面，向大會第二十三屆常會提出適當建議，使中國在聯合國之代表權問題能依憲章原則與宗旨獲得公允切實解決」。在本節內，除各決議草案的內容外，表決前各國解釋投票情形、表決結果及表決後的解釋投票等，均有詳盡的敘述。

「中國代表權問題」既已由大會作實質的決定，本不應再有任何異議。不過，本問題通常又在全權證書委員會中發生爭論。第二十二屆全權證書委員會於一九六七年十二月十三日（亦即大會第一期閉幕前六日）舉行會議

，審查出席大會各國代表的全權證書。據本報告書記載：

蘇俄代表一如往昔，提出我代表證書問題……蘇俄認為祇有「中華人民共和國政府」有權在聯合國中代表中國。為此蘇俄代表團提出決議草案一件：

「全權證書委員會，

業已審議蘇俄代表團關於不承認自稱為「中華民國代表」者之全權證書之提案。

決議對出席聯合國大會第二十二屆常會自稱為「中華民國代表」者之全權證書認為無效，因其不符合聯合國大會議事規則第二十七條之規定」。（報告書第四十六頁至第四十七頁）

除上述場合外，與「中國代表權」有關的問題在大會的其他場合隨時可能直接或間接地被提及。例如，在第二十二屆大會第六委員會審議有關外交特權及豁免問題時，迦納代表曾指責幾內亞政府屢次違犯維也納外交關係公約的規定，侵犯迦納駐幾內亞大使館館舍，扣留該館人員，拘押迦國過境學生兩批及阻止迦前總統恩克魯瑪隨行人員返國。據本報告書記載：

最後迦納代表提及最近中共匪區所發生之外交關係原則被侵犯情事，認為主要係因國際法之規定無法有效行使，故主張應准許共匪進入聯合國，使其能受聯合國決議案道德力量之約束。（報告書第三四五頁）

還有一點值得注意。在發言或文書中，有些國家稱我國為「台灣」，故意避免中華民國的名稱。例如，在敘述特別政治委員會審議南非共和國政府種族隔離政策問題特設委員會報告的第六章第三節中，本報告書有下列記載：

一九六七年七月二十五日至八月四日，秘書長依據上屆大會第二二〇二（貳拾壹）號決議案規定，在尚比亞召開南非種族隔離、歧視及殖民主義國際討論會，會後秘書長並將討論報告書及基本資料提送大會。

依照該項基本資料所載，南非一九六五年度對外貿易國家包括「台灣」在內，計輸入為四十五萬五千蘭，輸出三十九萬六千蘭，每蘭合美金一元四角。（報告書第一〇五頁）

這些雖然都是小事，却也不可等閒視之。總之，自大會開幕至結束，維護我國的合法地位隨時需要保持高度警覺，整個過程是艱苦的奮鬥。

此外，還有一點我認為值得重視。我國代表權雖然並未動搖，惟由於此

項問題歷年來迭被提出，總不免遭受影響。在近年來大會所新設的各機構中，安全理事會的其他四個常任理事國都包括在內，我國却被擱棄。在第十九屆大會中，劉鐸大使曾向當時的主席提出書面抗議。不過，此種情形至今未見有任何改善。以第二十二屆大會而論，除包括全體會員國的七個主要委員會，依據一九五〇年十一月三日第三七七（伍）號決議案而成立的十四國「和平觀察委員會」，及我國以安全理事會常任理事國及大會副主席的資格而參加的「總務委員會」外，在各項選舉結果中，我國均未見列名，而安全理事會的其他四個常任理事國無不當選。

例如，經濟暨社會理事會二十七個理事國中，九國任期於一九六七年年底屆滿，應由第二十二屆大會選出繼任國。不論如何改選，經改選後的經濟暨社會理事會始終包括美英法蘇四國，猶如事實上的常任理事國，我國未能恢復一九六〇年年底時失去的席次。聯合國工業發展組織理事會四十五個理事國中，任期至一九六七年年底屆滿者有三分之一，應由第二十二屆大會改選。投票結果，任滿的十五個理事國全部連任。該理事會經改選後的全部成員內，未包括我國。依第二二〇五（貳拾壹）號決議案成立的聯合國貿易法委員會，由二十九國組成。第二十二屆大會依據上述決議案舉行選舉，我國又未見列入。一九六七年十二月十八日，第二十二屆大會通過第二三三〇（貳拾貳）號決議案，設立「侵略定義問題特設委員會」，由三十五國組成。在實際上，此新設的委員會是舊委員會的改組與擴大。在舊委員會中，我國與美英法蘇同為成員。在新設的三十五國委員會中，我國却不能插足。

我國未能參加重要委員會的實例尚不止此。例如，依第一七二一（拾陸）號決議案設置的二十八國「外空和平使用委員會」，依第一八一〇（拾柒）號決議案設置的二十四國「准許殖民地國家及民族獨立宣言實施情形特設委員會」，及依二〇〇六（拾玖）號決議案成立的三十三國「維持和平行動特設委員會」等，我國都沒有席次。我國駐聯合國代表團的人手缺乏、經費短絀，少參加一些委員會，當然可以減輕一些工作負擔，以便把力量作重點的使用。不過，上述委員會都是從事重要活動的機構，例如，維持和平、經社發展、貿易、殖民地獨立、太空活動、國際法等。作為一個主要國家，總應在這些機構中佔有一席之地。尤其是安全理事會的其他四個常任理事國無不在內，而我國獨付闕如，不能不使人覺得遺憾。從這許多事例來看，也可使

我們對於國家當前的處境獲得進一步的認識。

作為一本官書，本報告書的編撰技術似有值得檢討和改進之處。有些記載不是必要的，因而使它的內容趨於瑣碎蕪雜。如在精簡方面再多下些功夫，更可使一般讀者一目了然，不過，站在研究國際政治的立場來看，本報告書在瑣碎方面的缺點却是它的好處。許多決議草案、修正案及大會最後通過的決議案全文，甚至發言內容及投票記錄，都可在本報告書內找到。許多重要協議與國際公約的中文本全文，也都載入本報告書。例如：

關於援救航天員、送回航天員及送回射入外空之物體之協定——第二三四五（貳拾貳）號決議案，第五十四頁至第五十五頁。

拉丁美洲禁止核武器條約及增訂議定書壹與貳——第二二八六（貳拾貳）號決議案，第六十一頁至第六十八頁。

防止核武器繁衍條約——第二三七二（貳拾貳）號決議案，第三六九頁第三七一頁。

消除對婦女歧視宣言——第二二六三（貳拾貳）號決議案，第一六四頁至第一六六頁。

領域庇護宣言——第二三二二（貳拾貳）號決議案，第三二六頁至第三二七頁。

此外，還有人權委員會所擬「消除宗教上一切形式之不容異己宣言」草案全文，及祕書長所擬「懲治戰爭罪犯及危害人類罪犯公約」初步草案全文等，這些草案均將由第二十三屆大會審議。本報告書內囊括了這些重要資料，對於國際政治的研究者，確實提供了許多便利。

最後，我認為還有一點必須指出。本報告書內有些用語前後不一致。例如，第五屆大會於一九五〇年十一月三日通過的第三七七（伍）號決議案，其英文名稱爲 *Uniting for Peace Resolution*。在本報告書內，有時稱爲「聯合一致共策和平」決議案（報告書第二十三頁），有時稱爲「合力維持和平」決議案（報告書第一〇三頁）。在同一本書內，一個用語有兩個不同的譯名，容易引起一般讀者的混淆。尤其是在聯合國內，中文規定爲「正式語文」，而且本報告書是政府官書，更應極力避免此種疏忽。一般而論，本報告書確是一本不平凡的出版品，關心國事的人和國際政治的研究者都應一讀。