

# 本文章已註冊DOI數位物件識別碼

## ▶ 中共如何取代我國在聯合國之席位

doi:10.30390/ISC.199305\_32(5).0002

問題與研究, 32(5), 1993

Wenti Yu Yanjiu, 32(5), 1993

作者/Author：王國璋

頁數/Page：11-23

出版日期/Publication Date：1993/05

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199305\\_32\(5\).0002](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199305_32(5).0002)



*DOI Enhanced*

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



# 中共如何取代我國在聯合國之席位

王國璋

(中央研究院歐美研究所研究員)

## 中國代表權問題的由來

聯合國內「中國代表權」問題的由來，乃由於內戰的結果，中共占據了中國大陸，而我政府退據台澎金馬之結果。北平及台北兩個政府皆反對分裂國土之兩個中國主張，故就國際法而論，中國雖有分裂之實，但在國際法上只有一個。問題是那一政府有資格代表中國的問題。當世界上大多數國家的政府承認台北政府代表全中國時，我在聯合國席位可繼續維持；一旦世界上絕大多數國家承認北平中共政府為全中國之唯一合法政府後，我在聯合國之席位自然由中共取而代之。

一九四九年十月一日中共政權在北平正式宣佈成立，次日蘇聯即予外交承認，其他共產國家立刻跟進。十一月十八日，中共「外長」周恩來電報聯合國秘書長及聯大主席，要求「中華人民共和國」政府取代中華民國政府在聯合國的席位。因而產生那個政府代表中國的問題。然而，聯合國憲章對這種代表權問題無明文規定，是時聯大證書審查委員會，已通過我政府派遣之代表出席聯大的合法資格，故聯大主席未立即採取行動，回應周恩來的要求。十一月廿五日，蘇聯及共產集團各國的代表，在聯大第四次大會第一委員會開會時，對我代表出席該委員會提出抗議，認為我政府已失去大陸，無權利代表中國。這是聯合國第一次對中國代表權問題發生爭論。<sup>①</sup>

一九四九年十二月廿九日，安理會開會時，蘇聯代表又提出我代表資格問題，他雖支持周恩來的要求，但他並未提出解決中國代表權的具體方案。<sup>②</sup>我代表蔣廷黻大使當即反駁稱：「剛才蘇聯及烏克蘭代表的聲明，乃對聯合國及安理會法律與道德基礎的嚴重挑戰。假如安理會的少數代表可以隨意地否認其他代表的權利，則聯合國將陷入一混亂狀態，而受一兩個代

註① UN Yearbook, 1948-49, p. 295.

註② UN Security Council Official Records (以下簡稱 SCOR), 4th year, 458 Meeting, pp. 1-2.

表團的指使。此種情況是無法容忍的。」<sup>③</sup>當時的值月主席加拿大代表反應稱：「本會已聽過了雙方的聲明，我們應進行其他的議程討論。」蘇聯代表對此裁決未再表示反對。<sup>④</sup>

### 安理會對中國代表權的處理

一九五〇年元月八日，周恩來又函電聯合國秘書長賴伊及安理會各理事國的代表，聲稱：非法的國民政府代表應該被排除。<sup>⑤</sup>因此，元月十日蘇聯代表在安理會提案，要求決定不承認我國蔣代表的資格證書。蔣代表反擊稱：「本會已接受我的證書兩年了，若拿此一問題作為爭論，則此根本不是問題；他並認為此非證書問題，而是一具有重大意義的政治問題。若有需要，他將行使否決權，否決蘇聯的提案。」<sup>⑥</sup>隨後，美國出席安理會的代表宣稱：「因其政府承認中華民國政府，所以認為現在出席本會的中國代表的資格有效。但他卻認為蘇聯的提案，乃一程序事項，對此常任理事國不能行使否決權，要由七個理事國的多數決定。」<sup>⑦</sup>因此在元月十三日把蘇聯提案交付表決時，只有印度、南斯拉夫及蘇聯三票贊成，六票反對，兩票棄權（英國、挪威）。<sup>⑧</sup>上述反對的六個理事國，除我國外；古巴、厄瓜多爾、埃及、法國和美國五國，在外交上皆承認我政府代表中國，而棄權的兩國當時雖已承認中共，但它們是北大西洋公約美國反共的盟邦。此次安理會的表決結果，乃聯合國各機構中，第一次對中國代表權問題的正式表決；同時也顯示了外交承認與代表權問題的高度相關性。

韓戰於一九五〇年六月廿五日爆發後，美國對中共政策由等待觀察而改變為圍堵政策，因之也反對中共取代我國在聯合國之席位。所以一九五〇年八月一日，蘇聯代表馬力克出任安理會值月主席時，他即裁定：由於國民政府非法代表中國，因此其代表無資格參加本會會議。此一裁定馬上受到美國代表的反對，對於美國的立場，在表決時，八票贊成，三票反對。<sup>⑨</sup>八月三日，馬力克又在安理會提案：承認「中華人民共和國」中央政府為中國的代表。此案因未獲七票的多數支持，而未能列入議程。是時因為韓戰正在進行，安理會多數理事國皆感到：當時討論中國代表權問題，時機尚未成熟，況且安理會多數

註③ *Ibid.*, p. 2.

註④ *Ibid.*, p. 3.

註⑤ UN doc. S-1462, Feb. 24, 1950, p. 2.

註⑥ SCOR, V, 459 Meeting, pp. 1-4.

註⑦ SCOR, V, 460 Meeting (January 12, 1950), p. 6.

註⑧ UN Yearbook, 1950, p. 423.

註⑨ SCOR, V, 480 Meeting, pp. 1-2.

理事國亦尚未承認北平中共政權。此後，一九五五年六月卅一日，蘇聯代表在安理會又提出我代表權問題，美代表即提程序議案：不討論排斥中華民國代表，或讓「中華人民共和國」代表出席本會的問題。<sup>⑩</sup>此一程序案為絕大多數理事國的代表支持，僅蘇聯一國的代表反對。此後，中國代表權問題未再在安理會中表決過。

### 賴伊秘書長的建議

由於安理會各理事國，把外交承認與代表權問題視為一體之兩面，故未能解決中國代表權問題。聯合國秘書長賴伊深怕共產集團退出聯合國，另行組織一國際組織與聯合國對抗，且他深信會籍普遍原則，爲了聯合國的長遠功能著想，應該讓中共出席聯合國。爲此他命令秘書處法律部門，從法律的層面，就聯合國代表權與會員國間外交承認問題提供一備忘錄。此一備忘錄由賴伊於一九五〇年三月八日公布，其要點是：「代表權問題的難以處理，乃因會員國將外交承認與聯合國代表資格視為一體所造成。承認一個新國家或新政府，是一國政府的片面行爲。：而一國在聯合國的會籍及其代表的資格，是由聯合國各機構集體決定的。：至於代表權，則由各機構審查後投票決定各國代表的資格證書是否有效。」<sup>⑪</sup>此外，他對憲章入會愛好和平資格的要件曲予解釋，並提示：「中國代表權問題，及未來發生之同樣問題，各會員國應以新政府是否有效地統治國家領土及人民爲表決的依據。」

在賴伊發表前述的備忘錄時，有四十六個國家承認我政府爲中國之唯一合法政府，只有十六國承認中共政權。如此同時出現了兩個中國政府，皆主張自己是唯一的合法政府，代表全中國。因此，外交承認與我代表權問題緊密地聯爲一體。所以賴伊對我代表權問題的建議，立刻被我蔣代表向其提出嚴重抗議：認爲他失去了其中立的公正立場，偏袒蘇聯及共產主義；並指陳中共並未獲得中國人民的支持，它只不過是一個傀儡政權而已。<sup>⑫</sup>同時，美國政府亦發表一法律備忘錄，反對賴伊的主張，支持我蔣代表的立場。在以美蘇爲首的兩大陣營對抗下，聯合國當時不可能採取賴伊的會籍普遍原則，說服各會員國政府，將外交承認與代表權問題採取分別的政策。但賴伊的會籍普遍原則之主張，在一九五〇年代中期以後，改變了憲章第四條的規定，成爲會籍及代表權考量的主要規範之一。

### 聯大一九五〇年常會對中國代表權之處理

聯合國大會一九五〇年的年會，於九月九日開幕。大會一開始，即已有四個處理我代表權之建議案，等待大會辯論及表

註⑩ SCOR, X, 689 Meeting, paras. 1~27.

註⑪ UN doc. S-1466 (March 9, 1950).

註⑫ UN doc. S-1470 (March 15, 1950).

決。其一為印度提案：由於中共已有效控制中國，亦只有中共始有能力履行中國在憲章下的責任及義務。因此，聯大宜決定由「中華人民共和國」中央政府一代表中國出席大會。（A-1365）其二為蘇聯提案：大會須決定國民黨代表不得出席大會，因為他們已非中國的代表了。（A-1369）其三亦為蘇聯提案：大會應邀請「中華人民共和國」中央政府派遣的代表出席大會及聯合國的其他機構。（A-1370）其四為加拿大提案：由於會員國對中國代表權問題的看法分歧，建議本屆大會設立一委員會，由大會主席任主席，並由大會主席選任六位代表組成之，研討中國代表權問題，然後向大會提出報告及建議。（A-1386）

在大會辯論我代表權問題時，九月十九日我蔣代表強調：「我代表的政府是中國唯一的合法政府，是依三年前國民大會代表制定的憲法產生的政府。蘇聯代表稱我政府是國民黨集團，完全不正確，因為我政府是由三黨組成的聯合政府。蘇聯代表要求大會決定中共取代我的席位，那應讓我們看看這個共產傀儡政權的由來及其本質。首先，蘇聯政府違反一九四五年八月十四日與我政府簽訂之中蘇友好條約和聯合國憲章，把二次戰後占領我東北接收的日軍武器及裝備移交中共，乃造成中共以武力建立政權。韓戰爆發後，中共的大眾傳播一直宣稱：韓戰乃美帝侵略朝鮮半島造成的。且韓戰的聯軍指揮官昨日致安理會的報告中稱：中共政權對北韓給予大量的援助。此外，中共並未有效地控制中國大陸；若不考量兩個中國政府性質的不同，而在大會提出中國代表權問題，是違反聯合國憲章及其宗旨的作法。本席認為中國代表權問題的解決，必須依憲章第四條入會的要件處理，中共政權好戰而不愛好和平，為中國人民痛恨，不適合在聯合國代表四億五千萬中國人民。」<sup>⑬</sup>如上所述，我蔣代表在聯大採取維護我代表權的策略是：中國代表權問題應依憲章第四條的入會選擇原則處理，不能以有效控制或普遍原則處理之。

如前所述，一九五〇年秋季舉行的聯大第五屆大會，因同年二月十四日中共已與蘇聯簽訂「卅年友好同盟互助條約」，毛澤東並宣佈其一面倒向蘇聯的外交政策，加以韓戰正在進行，而中共又介入韓戰，故大會首先通過美國提議：否決蘇聯排我納中共案，並設立一委員會研究中國代表權問題。結果此一委員會僅向大會提出一報告，並未產生任何建議，蓋以當時大多數會員國的感受是對中國代表權問題暫緩作決定為宜。然後美國又訴請大會否決印度排我納中共案，唱名表決結果三十六票贊成，十六票反對，十票棄權，贊成美國建議者共占會員國的百分之五十八，若把棄權者也加在一起，則共占百分之七十四。這些支持美國提議的會員國，皆承認在台北的中國政府代表全中國。從一九五〇年聯大第五屆常會對我國代表權問題的表決，又可證明外交承認與支持我代表權立場的密切關係。

註⑬ 台北中華民國外交部·*Struggle for Peace Justice and Freedom: A Collection of the Main Statements Made by the Delegation of ROC on China's Representation in UN General Assembly, 1950-1960*, pp. 1-8.

聯大於一九五〇年十一月三日又通過聯合維持和平決議案，把安理會維持世界和平的權力移至大會，以避開蘇聯在安理會之行使否決權。十二月十四日又通過英國提出的處理會員國代表權的決議案：為避免聯合國各機構對某一會員國的代表資格作出不同的決定，今後須以大會的決議為決議。(UNGA Res. 390(V))此案三十六票贊成，共產集團六票反對，九票棄權。嗣後廿年間，此一聯大決議案乃成為辯論及表決我代表權案的等同憲章之規定。所以我在聯合國各機構之代表資格只要獲得每年聯大表決的勝利，即可維護過關。

韓戰爆發之前，聯合國中有關中國代表權問題之多數代表團的觀點是：當世界上大多數國家承認中共政權後，此一問題自然解決。可是一九五〇年十一月六日，聯軍指揮官向安理會報告：中共已派大軍進入北韓攻擊聯軍。十一月十日，中共拒絕安理會邀請其派代表參加安理會有關中共介入韓戰之辯論。一九五一年元月十七日復拒絕安理會令其停火的要求。所以元月廿三日，美國參議院通過兩個決議案，其一要求聯大應馬上宣佈中共為韓戰的侵略者；其二中共政府不得參加聯合國為中國之代表。二月一日聯大通過美國及其友邦提出的決議案，譴責中共為韓戰的侵略者。(UNGA Res. 498(V))此一決議案的表決結果是四四票贊成，七票反對(共產集團、緬甸及印度)，七票棄權(亞非回教國家及南斯拉夫)。故此後，由於中共被聯合國指名為侵略者，以致多數反對中共代表中國的會員國代表團皆辯稱：北平中共政權，未能滿足憲章規定入會的先決條件——「愛好和平」，因之無資格代表中國。此時，甚至聯合國秘書長賴伊也改變了立場：認為永久會員國與新會員國一樣，其會籍及代表權，同樣須受憲章第四條——「愛好和平要件」的考驗。

一九五一年以後，由中華民國在台北的政府之代表首先提出，而後在美國的影響與領導之下，多數會員國採取入會的標準處理中國代表權問題，即中共必須先滿足愛好和平的要件始可入會。此之謂入會學派(membership school)，他們反對中共代表中國的理由是：「中華人民共和國」政府乃一非法而不道德的臨時性之過渡政府，若讓其出席聯合國，則等於鼓勵侵略，違反聯合國創立之宗旨。相對地，俄共集團及少數會員國，在蘇聯領導下，則主張中共政府應代表中國出席聯合國，國民政府代表應被驅逐，其理由是中共已有效地控制中國，因此聯合國每一機構皆應接納「中華人民共和國」代表的資格證書，此被稱之謂資格證書學派(credential school)。它們認為會籍若採普遍原則，則聯合國會更有效能。準此，中共有代表出席聯合國，則國際組織反而更能節制其侵略行為。

從一九五一年開始至一九六〇年，有關中國代表權在聯大的爭論，乃在美國設計的緩議之程序案的運作下，由大多數會員國表決支持每屆會期「不討論中國代表權問題」的情況下，中華民國在台北之政府的代表權得以維護，而使中共無法取代我之席位，參與聯合國之多邊外交活動，將之孤立於此普遍國際組織之外。

## 聯大對緩議程序案的表決（一九五一至六〇年）

韓戰爆發後的第三天，一九五〇年六月廿七日，美國杜魯門總統發表政策聲明：第七艦隊協防台澎。次日毛澤東即針對杜氏的聲明宣稱：「杜魯門總統的昨日外交政策之聲明，乃將美國不干涉中國內政的一切國際協議撕得粉碎。」同日，周恩來也聲明：「不管美帝如何阻礙中國的統一，台灣是中國的一部分，此一事實永遠不會改變。：中國人民……將會成功地驅逐美國侵略者而收復台澎等領土。」<sup>⑭</sup>周氏且於一九五〇年九月十八日電報聯合國稱：若聯大第五次年會無中華人民共和國政府的代表團參加，則聯大有關中國的任何決議一概非法而無效。<sup>⑮</sup>因此，聯合國一切有關韓戰的決議或決定，對中共而言皆屬無效。俄共集團及少數親中共之政府，支持中共之此一立場。

相對地，韓戰後，美國的對華政策大為改變，而其對中共政權之承認或在聯合國之代表權問題，可以當時之美國主管遠東暨國際組織事務的助理國務卿——魯斯克先生，他於一九五一年五月十八日在一次演講中的聲明為代表。他說：「我們不能承認北平中共政權，它是俄國的一個殖民政府，它不過是一個幅員較大的斯拉夫滿州國而已。它不是中國的政府，：也不是中國人民的政府。所以它沒有資格在國際社會代表中國人民講話。」<sup>⑯</sup>因此，至一九五一年時，美國政府已決心不予中共外交承認，並將之排斥在聯合國大門之外。

韓戰後的一九五〇年代，民主與共產兩大集團的冷戰對立達到空前的高潮。所以自一九五一年聯大第六屆常會至一九六〇年的十五屆常會，蘇聯或印度等親中共的代表團，在大會開幕後，即提出排我納中共案，邀請中共出席聯合國及其各機構。然後美國代表團即會同我及友邦代表團，馬上提出一程序決議草案，請大會先表決，主張該屆常會暫不討論中國代表權問題之緩議案（*moratorium*）。由於一九五〇年代美國在聯合國，有拉丁美洲及北大西洋公約兩集團會員國的絕大多數支持，影響力甚大，且聯合國多數會員國亦承認我政府代表中國，故排我納中共的企圖，在聯大均為上述之「緩議」程序策略的運用而打消。下面表一是一九五〇年代每屆聯大常會，對緩議處理我代表權案表決的統計數字及其變化。

一九五〇年代美國之運用緩議的程序案以維護我代表權的立場，可以一九五五年十二月，已故杜勒斯國務卿的聲明為代表：「中國代表權問題非一新會員國家之入會問題。中國是聯合國的創始會員國，所以此一問題是代表資格的問題。」<sup>⑰</sup>

<sup>⑭</sup> Oppose US Occupation of Taiwan and "Two Chinas" Plot: A Selection of Important Documents (Peking: Foreign Language Press, 1958), pp. 3-6.

<sup>⑮</sup> Compilation of Documents Relating to the Foreign Relations of the PRC, Vol. 1, pp. 146-47.

<sup>⑯</sup> US Department of State Bulletin, May 28, 1951, p. 847.

<sup>⑰</sup> US Department of State Bulletin, Dec. 19, 1955, p. 1101.

九五六年，美國國會兩院又通過決議案：反對中共參加聯合國，因為其入會將違反聯合國的宗旨，並妨害其功能。所以一九五〇年代的初期，美國對聯合國的會籍立場是反對會籍普遍原則，而強調愛好和平的入會標準。可是一九五三年韓戰結束後，為爭取亞非新興國家，美蘇兩超級強國皆接受它們的入會要求，故一九五五年在兩大集團妥協下，產生是年的入會整批交易，計有十九國入會，其中親西方及共產集團者各四個，其餘十一個皆為不結盟國家。因而聯合國會籍的標準由選擇原則演變為普遍原則。所以會員國的數目，由一九五五年的六十個，次年即增至七十九個。至一九六〇年，又因十七國的入會，會員國增至九十九個。新入會者多為亞非由殖民地新獨立的國家，它們多不加盟以示中立，在美蘇之間搖擺不定，但在心態上則同情中共，支持中共。一九五五年萬隆會議後，埃及承認中共，與我斷交，其他阿拉伯國家效尤。一九五六年蘇伊士運河事件後，埃及領導許多阿拉伯集團的國家，在聯大轉而支持蘇聯的立場要求中共出席聯合國。一九六〇年卡斯楚的古巴政權承認中共，使美洲集團的團結性也發生了缺口。故這些國際情勢的發展，使美國支配聯合國議會外交的多數之困難，與年俱增。

從表一的統計數字，我人可知：聯大支持美國緩議我代表權問題的程序案，其百分比，由一九五五年的百分之七十，次年突然下降至百分之六十，至一九六〇年又下降至百分之四十二。表決時的棄權者，也由一九五五年的六國，增加至一九六〇年的廿二國。由於緩議案是一般程序事項，大會之相對多數即可通過。雖然美國維護我代表權的緩議案在一九五〇年代均獲多數通過，但至一九六〇年表決時，反對者、棄權者及缺席者的總和為五十七國，比支持者總數四十二多十五國。故至一九五〇年代末，緩議案的通過已顯示了危險的信號。所以一九六一年，我國駐聯合國兼駐美大使蔣廷黻博士，與當時之國務卿魯斯克研商後，設計出在程序上將聯大提案，把我國代表權問題，由緩議案改變為重要問題事項案，如此聯大在表決「排我納中共」之實質案時，依憲章十八條之規定，必須由三分之二的多數始可通過。故而維護我國代表權在聯大之策略，於一九六〇年代又演變成為重要問題程序案，及中共取代我席位之實質案的雙重辯論與表決。

中共如何取代我國在聯合國之席位

表一 聯大對緩議中國代表權程序案的表決，1951~1960\*

常會屆次	贊成	反對	棄權	缺席	總計	支持美國立場的%
**6屆(1951)	37	11	4	8	60	61%
7屆(1952)	42	7	11	0	60	70
8屆(1953)	44	10	2	4	60	73
9屆(1954)	43	11	6	0	60	72
10屆(1955)	42	12	6	0	60	70
11屆(1956)	47	24	8	0	79	60
12屆(1957)	48	27	7	0	82	59
13屆(1958)	44	28	9	0	81	54
14屆(1959)	44	29	9	0	82	54
15屆(1960)	42	34	22	1	99	42

\* 譯自王國璋著 *United Nations Voting on Chinese Representation: An Analysis of General Assembly Roll-Calls, 1950~1971* (Taipei: Institute of American Studies, Academia Sinica, 1984), Table III ~1, p. 40.

\*\* 1951年緩議案由泰國代表口頭在聯大總務委員會口頭建議，而後在大會舉手表決通過。



## 重要問題案與排我納中共案的表決（一九六一至七一年）

一九六〇年美國大選後，民主黨的甘迺迪入主白宮，其對華政策，繼續承認我國政府，而不予中共外交承認。但美國新政府確有意改進與中共的關係。所以一九六一年三月八日，甘迺迪總統在白宮記者會稱：他的政府與中共改善關係的交涉與談判，業已為北平拒絕。次日魯斯克國務卿也在記者會中宣稱：「中共對其參加聯合國提出的條件是必須先排除中國國民政府的代表，而後它始肯參加。此一立場可謂自絕於聯合國。」<sup>⑱</sup>此時美國對中共參加聯合國的態度已有所改變。據魯斯克於一九七七年六月廿三日面告筆者：「當時美國政府認為中共對台灣無主權，現狀是內戰造成的，開羅宣言早已執行了。」因此美國在一九六〇年代對我代表權的政策是：依普遍原則或國際政治之現實，中共可以參加聯合國，但不能以排除中華民國政府的代表權為代價。亦即美國願見中國兩個政府皆有代表在聯合國，出席大會。

憲章對改變一國的代表權，並未規定為重要問題事項，其改變則須大會三分之二多數之支持始可通過。然而多數會員國的相對多數的表決，即可宣告某一問題為重要事項。一旦決議為重要問題後，則該事項即成為重要問題，須大會三分之二的多數通過始可成立。一九五〇年代末，由於會員國數目的增多，大會對美國緩議中國代表權問題案的支持率下降至警戒點，所以美國及其盟邦為維護我代表權，乃改變在聯大議程的運作策略：一方面讓主張中共取代我在聯合國席位的議案可列入議程討論，另一方面則透過大會的相對多數通過議案，宣稱改變中國代表權問題乃一重要問題事項，須大會三分之二的多數通過始可成立。所以一九六一年聯大常會一開始，我友邦紐西蘭代表團即提議將中國代表權問題列入聯大議程，俾各會員國對之作實質的辯論，以期取得共識。<sup>⑲</sup>接著美、澳、義、日及哥倫比亞五國提案，依憲章十八條的規定，表決改變中國代表權問題乃一重要事項，須三分之二多數通過始可成立。<sup>⑳</sup>同時，蘇聯亦於十月廿七日提出排我納中共案。

一九六一年聯大十六屆常會對中國代表權問題，經過十二次的會議，五十六國代表的發言辯論，其主張大致可分為三個集團：其一為蘇聯，主張排我納中共，其二為美國及其盟邦，主張改變我代表權為重要問題，其三為依普遍原則，主張兩個中國皆應有代表在聯合國。我蔣代表廷黻博士於十二月一日和十四日參與大會辯論時聲明：聯大根本不應討論此一問題，我政府乃中國的合法政府，中共乃極權暴政的政權，不能代表中國；並反對會籍普遍原則，因其違反了憲章第四條的入會要件

<sup>⑱</sup> US Department of State Bulletin, March 29, 1961, p. 435.

<sup>⑲</sup> UN doc. A-4873, Sept. 17, 1961.

<sup>⑳</sup> UN doc. A-I.372.

，更反對兩個中國的論調，因為我政府若接受，則等於忘記了光復大陸陸救同胞的任務與使命。②辯論完畢後，大會就前述之後兩個議案投票以決定其表決的次序。十二月十五日，大會以六十一對廿一，廿國棄權，通過程序提議，先表決五國提出的重要問題案，以六十一對卅四，七國棄權通過。然後再以卅六對四八，廿國棄權，否決了蘇聯的排我納中共案。確立了中共取代我在聯合國之席位，屬重要問題，聯大須以三分之二之多數通過始能成立。自一九六一年至一九七〇年，聯大有關中國代表權問題的表決均未達到三分之二的多數，但重要問題案在一九七一年大會中，以四票之差未能通過，隨後我即退出聯大，排我納中共案以七六票贊成，卅五票反對，廿國棄權通過，中共取代了我在聯合國的席位。有關一九六一年至七一年中間，聯大對上述兩案分別表決的統計資料見表二。

從表一及表二的統計數字可知：聯合國會員國的數目，由一九五〇年代初期的六十，增加至一九六一年的一〇四，到一九七一年更增加到一三一一個。新增加的會員國，多為非洲新興國家；它們一旦獨立，我政府立予外交承認，並提供農業技術援助。加以它們均為第三世界之不結盟國家，希望以會籍普遍原則解決聯合國中國代表權問題，屬於主張兩個中國皆可代表在聯合國的前述之「兩個中國集團」。但我國及中共皆反對兩個中國，堅持「漢賊不兩立」的政策。在此種不易求全的困境下，非洲友邦們認為中共入會可以，但不得以排除中華民國代表權為代價。所以，於一九六〇年代，賴伊的聯合國會籍普遍原則已改變了憲章第四條的規定，雖不為我政府接受，然對維護我國在聯合國既有之代表權，助益甚大。可是一九六〇年代中期，我友邦多已改變態度，認為中共已非一臨時性之過渡政權，而我中華民國在臺灣之政府，不能再代表八億人口的

表二 1961至71年聯大對中國代表權問題表決的投票變化統計表\*

常會屆次	重要問題案的表決					排我納中共案的表決			
	贊成	反對	棄權	總計	支持美國立場的%	贊成	反對	棄權	支持蘇聯立場的%
16屆(1961)	61	34	9	104	59%	36	48	20	35%
17屆(1962)	--	--	--	110	--	42	56	12	38
18屆(1963)	--	--	--	110	--	41	57	12	37
19屆(1964)	(由於聯合國財政危機形成僵持，未表決)								
20屆(1965)	56	49	12	117	48%	47	47	23	40%
21屆(1966)	66	48	7	121	54	46	57	18	38
22屆(1967)	69	48	5	122	56	45	58	19	37
23屆(1968)	73	47	6	126	58	44	58	24	35
24屆(1969)	71	48	7	126	56	48	56	22	38
25屆(1970)	66	52	9	127	52	51	49	27	40
26屆(1971)	55	59	17	131	42	76	35	20	58

\*譯自王國璋著 *United Nations Voting on Chinese Representation: An Analysis of General Assembly Roll-Calls, 1950~1971* (Taipei: Institute of American Studies, Academia Sinica, 1984), Table IV~4, p. 89.

大陸地區，負擔五強之一的大國責任。因此，一九六四年美國國務卿魯斯克，由我駐美蔣大使廷黻博士陪同訪華，晉謁先總統蔣公，建議蔣公保持彈性，遷就國際現實，接受聯合國大多數會員國的意願——中國雙重代表的建議。當時蔣公不願見國土分裂，為台獨份子製造藉口，未予接納，令許多友邦政府失望。此外，一九六二年古巴事件後，美蘇趨向彼此和解，冷戰高潮已過，我國國際地位大受影響。且由於我政府對聯合國維持國際和平部隊分攤的經費均無財力支付而跳票，對會費亦常拖欠，故自一九六四年之後，安理會每當我國擔任主席的那個月份，秘書處不安排議程，往往無會可開，而安理會其他理事國也多不與我國協商，它們對許多問題決定後，透過友邦代表團知會我國而已。因為久未完成反攻復國的國策，聯合國會員國多不視我政府代表五強之一了。所以，一九六五年聯大常會對排我納中共案表決時，贊成與反對者皆為四七票；假如是年印尼不退會，則贊成者恐為四八票，足證大多數國家對海峽兩岸兩個中國政府對代表權不妥協的僵硬態度，已感不耐矣！此種情況亦反映在表二的統計數字中。由於許多美國盟邦，例如加拿大和英國，它們願意支持重要問題程序的表決，但卻不願意反對排我納中共之實質案，它們或棄權或因承認中共而支持。因此表二中支持美國立場——重要問題案的票數，除一九七一年外，均高於反對俄國立場——排我納中共案的票數。

## 雙重代表案的構想及表決

由於聯合國的多數會員國，在一九六〇年代的中期以後，皆希望兩個中國政府依普遍原則有代表在聯合國。所以在一九六六年第廿一屆常會時，加拿大外長馬丁建議：北平政府宜取代台北政府，在安理會代表中國，而兩個政府在聯大皆有代表出席。<sup>22</sup>當時因此一建議太明確，恐不為多數代表團接受，加以兩個中國政府均一直反對雙重代表之安排，我之反對因無實力作後盾，但中共不僅反對，且提出許多參加聯合國之苛刻條件，譬如中共「外長」陳毅在一九六五年九月廿九日宣稱：「即令聯大開除中國國民政府之代表權，恢復中共的合法代表權，中共仍不願參加聯合國；聯合國必須徹底重組與改造，並取消譴責中國為侵略者的決議案，另外須通過譴責美國為侵略者的決議案，；所有帝國主義者的傀儡政權都應趕出聯合國去。」<sup>23</sup>因之許多國家的代表團認為也許中共無參加聯合國之意願。於是改由義大利及比利時、巴西、智利和千里達共同在聯大提出一較為含混不清的建議案：要求大會成立一委員會，由此一委員會徵詢中共政府的意願，它是否願意參加聯合國為會員國之代表；若是，則再詢問它肯不肯遵守憲章下的義務；假如答案皆為肯定，然後委員會再就中華民國政府的立場加

<sup>22</sup> UNGA Provisional Verbatim Record, 21st Session, Plenary 2-17 (A-P. V. 1475), Nov. 30, 1966.

<sup>23</sup> Peking Review, Vol. 8, No. 4 (Oct. 8, 1965), p. 12.

以考量。<sup>④</sup>此一義大利提案不僅為美國政府支持，且骨子裡，乃上述加外長馬丁建議的翻版而已。

聯大討論義大利建議案時，我政府代表宣稱：中國代表權問題應由中國人民決定，不應由聯大越俎代庖。此時正值大陸上發生文化大革命（一九六六—六九），中共將駐外之四十八國大使調回，紅衛兵且在北平攻擊外國使節，造成中共外交上的孤立，結果許多原希望中共入會的國家，因而對義大利建議案改採冷漠暫緩的態度。<sup>⑤</sup>因之，義大利案自一九六六年開始，連續提出三年，皆為聯大常會否決，投票表決的統計數字見表三及表四。

從表三及表四統計數字的對比，承認或支持中共的國家，及我多數友邦均反對義大利在聯大提出的雙重代表案，結果所謂主張兩個中國或雙重代表的多數，在聯大表決時並未達成。但依表四的統計，卻有平均百分之四十的我友邦政府支持義大利案，投票贊成，棄權者亦達百分之卅一，支持我立場者平均僅占百分之廿七。足證有將近半數的我國友邦，包括美國，皆希望雙重代表成功。可是表三的統計數字卻顯示，三年的表決結果，聯大支持義大利案者至一九六八年不增反減，由一九六六年的百分之廿八降至一九六八年的百分之廿四。結果導致我許多友邦的不耐，認為雙重代表的安排是一死胡同，所以義大利案在一九六九年後即未再提出。因而加拿大及義大利於一九七〇年先後承認中共政權，與我斷交，並接受中共的要求，承認台灣是中國的一部分。所以一九七〇年聯大表決排我納中共案時，贊成者第一次多於反對者，成為五一比四九的結果。

一九七〇年聯大廿六屆常會開會期間，美國尼克森政府，在國家安全助理季辛吉的策劃下，與大陸中共政權進行和解。因此美國代表在聯大議場直稱中共為「中華人民共和國」，並希望中共早日入會，且聲明美國之反對阿爾巴尼亞排我納中共

註④ UN doc. A—L. 500, Nov. 21, 1966.

註⑤ Robert A. Scalapino, "The Cultural Revolution and Chinese Foreign Policy", *Current Science*, Vol. 6, No. 13 (Aug. 1, 1968), pp. 6~8.

表三 聯大對義大利雙重代表案的表決\*

年份	贊成	反對	棄權	缺席	總計
1966	34(28%)	62(51%)	25(21%)	0	121
1967	32(26%)	57(47%)	30(25%)	3(2%)	122
1968	30(24%)	67(53%)	27(22%)	2(1%)	126

\*譯自王國璋著 *United National Voting on Chinese Representation: An Analysis of General Assembly Roll-Calls, 1950~1971*, p. 127.

表四 承認我政府之友邦義大利案的投票統計\*

年份	1966	1967	1968
贊成	27(45%)	24(39%)	23(37%)
反對	15(25%)	16(26%)	20(32%)
棄權	18(30%)	20(33%)	19(31%)
缺席	0	1(2%)	0
總計	60	61	62

\*譯自王國璋著 *United National Voting on Chinese Representation: An Analysis of General Assembly Roll-Calls, 1950~1971*, p. 127.

案，乃由於該案主張北平政府取代台北政府之席位，且將中華民國代表自聯合國開除的緣故。由於上述美國表明中國應有雙重代表的立場，故一九七〇年重要問題案雖獲多數支持，以六六對五二通過，但排我納中共案的表決卻以五一對四九第一次獲得多數。若非重要問題程序案通過在先，則一九七〇年我代表權即已發生問題。

另外，大陸上的文化大革命至一九六九年已接近尾聲。一九七〇年開始中共即在國際間爭取承認及支持，且透過加拿大放話，表示其願意參加聯合國，代表全中國。而美國尼克森總統也向中共讓步，表示不反對中共對台灣擁有主權的主張，而中共也回應台灣問題可暫時擱置，彼此取得諒解與妥協。所以尼克森總統於一九七一年二月廿五日致國會的外交咨文中稱：美國願意「中華人民共和國」參加聯合國，扮演其建設性的角色，但美國對中華民國在台灣的一切承諾依然不變。<sup>26</sup>四月十六日，尼氏接受訪問稱：美國的對華政策將與中共關係正常化，以結束孤立中共的外交政策。七月十五日，尼氏又在電視上宣佈：「他已接受中共的邀請，將於一九七二年五月以前訪問中國大陸，並拜訪毛澤東及周恩來。」八月二日，美國務卿羅吉士宣稱：美國對中國代表權問題的當前政策是雙重代表。<sup>27</sup>九月十六日尼克森總統又宣佈：「中國在安理會常任理事國的席位由中華人民共和國取代，但中共之入會不得排除中華民國在大會的代表權。」<sup>28</sup>在此種外交的空前變局下，至一九七一年十月，計有十個美國北大西洋公約的盟邦承認中共，而與我國斷交，承認中共代表全中國。

一九七一年聯大常會於九月開會時，有關我國代表權的提案有三個，等待辯論及表決。其一為例行之阿爾巴尼亞排我納中共案，其二為美國及我友邦提出的「開除中華民國代表權」乃重要問題案；其三亦為美提案：鑒於國際情勢的演變，建議大會決定「中華人民共和國」及中華民國皆在聯合國有代表權，但前者將取代後者在安理會之席位。<sup>29</sup>惜我政府至最後關頭始同意美國之上述提案，致阿案先提出造勢，加以表決時，季辛吉正在大陸與中共談判尼克森訪問中共之日程及議程，要兩面外交，所以十月廿五日聯大先表決重要問題程序案時，五五票贊成，五九票反對，以四票之差失敗。我代表團見大勢已去，立刻聲明退出聯大。隨後阿案表決時，以七六對卅五的多數通過。聯合國秘書處通知中共聯大對中國代表權表決的結果，並請中共參與聯合國取代我之席位，中共表示接受。從此我為聯大多數會員國家捨棄，而被排斥在聯合國之外了。從此中共

<sup>26</sup> Richard M. Nixon, *US Foreign Policy for the 1970s: Building for Peace*, A Report to the Congress, Feb. 25, 1971, pp. 105-9.

<sup>27</sup> *US Dept. of State Bulletin*, August 23, 1971, p. 193.

<sup>28</sup> President Nixon's News Conference of Sept. 16, 1971, in *Public Papers of the Presidents of the United States, 1971* (Washington, D.C.: GPO, 1972) p. 950.

<sup>29</sup> UN doc. A-L. 633, Sept. 29, 1971.

即視我爲地方政府，台灣問題乃國內管轄事件。而在我退出聯合國後的四個月內，計有十八個國家承認中共，其中僅有三國仍維持與我之外交關係。所幸當時美國雖促成中共取代我在聯合國之席位，但並未立予承認，拖至一九七八年始承認中共，而與我斷交。

憶一九七七年六月廿三日，前美國國務卿魯斯克教授在喬治亞大學面告筆者：「在外交上，一九七一年尼克森政府在聯大提出之雙重代表的策略是行不通的雙面外交；而貴國蔣介石總統一九六四年未接納我雙重代表的建議，以致拖延至一九七一年，雙重代表的安排也已失去其時效及機會了！現在國際社會在台灣的安全上不易協助了，希望中美共同防禦條約一旦廢止，台灣的軍人能保衛美麗之島！」當時筆者亦有同感，我政府外交政策之僵化而不切乎實際，將自己在外交上走入死角！不過我大一統的民族大義——不願見中國在國際法上分裂成爲兩個國家，則在國際社會中延續下去了。

## 結 論

從前面的分析，我人可知：決定中共取代我在聯合國席位或代表權的最重要變數是「外交承認」。因憲章對代表權問題無明文規定，加以中共介入韓戰成爲侵略者，故維護我代表權的友邦，或支持中共取代我之非友好國家的代表團，在聯大辯論時，對中共代表權問題，採取不同的論點爲自己立場辯護，然後再組成支持與反對的兩大聯盟投票表決，其過程是冗長而複雜的聯大議會外交之運作，故中國代表權問題，先後拖延了廿二年。就政府維護我在聯合國代表權的成果而言，是非常成功的，也可說是世界外交史上空前的案例。

依聯合國憲章第三條的規定，中國是創始會員國，又依憲章廿三及一一〇兩條的規定，中國又爲安理會的常任理事國。過去由於兩個中國政府皆未宣告國家分裂爲二，或者一個新的「台灣共和國」業已獨立，並獲外國政府之承認，所以基本上是那一個政府——台北或北平——有資格代表中國的問題。一九五〇年代，由於韓戰及冷戰的關係，世界上多數國家的政府承認我政府爲代表全中國的唯一合法政府。一九六〇年代，因爲國際情勢的變遷，多數國家的政府希望依會籍普遍原則，中國兩個政府在聯合國皆應有代表權，但因不爲台灣海峽兩岸兩個中國政府及多數國家之接受，故拖延了十年後，世界上多數國家終於放棄了雙重代表的念頭，而決定由中共取代我在聯合國之席位，代表全中國。

語云：前事不忘乃後事之師。從本文的分析與論證，讀者應可瞭解中共如何取代我在聯合國之席位，乃一代表資格或代表權問題，而非一新國家的承認及入會問題。因此，筆者亦深切祈望本文研析之結論，對政府大員思考我參與聯合國之策略與途徑時，有所助益也。