

# 聯合國「中國代表權」之檢討

雷崧生

## 壹

聯合國的「中國代表權」問題，以一九四九年十一月十八日中共向大會要求出席而開始，以本（一九七一）年十月二十五日我國退出聯合國（紐約時刻爲下午十一時零九分），而悲壯地暫時告一段落。茲試回溯二十二年來這個問題的演變，而從若干法律觀點予以檢討。

## 貳

自從中共要求出席以後，聯合國在一九四九年至一九五〇年間，對於「中國代表權」問題，曾從實質方面與程序方面，予以廣泛而頗爲深入的討論。一九五〇年，蘇俄三度地在安全理事會裏，提出支持中共而排除我國的議案，均未獲得通過。安全理事會的專家委員會，作縝密的的研究以後，建議：只有大會才是處理這個問題，並且導致統一辦法的適當機構。安全理事會採納了這個建議；此後即未嘗過問「中國代表權」問題。

一九五〇年，印度與蘇俄還分別地在第五屆大會裏，提出同上性質的議案，也未獲得通過。大會曾討論過加拿大與古巴關於會員國代表權的提案。它特別地將古巴提案交與專設政治委員會。該案經中、英、比利時、與埃及等國修正，另設小組委員會提出報告後，於一九五〇年十二月十四日，爲大會所通過，編爲第三九六（伍）號決議。該決議的要點如下：

甲、會員國的代表權問題，應從聯合國的宗旨與原則，以及每個案件的情勢，予以考慮。

乙、會員國的代表權問題，應由大會或駐會委員會（即大會不開會時之所謂小型大會）予以考慮。

丙、大會或駐會委員會關於上述問題所採取的態度，應爲聯合國的其他機構與專門機構所顧及。

丁、大會或駐會委員會關於上述問題所採取的態度，應不影響每一會員國與該當事國的直接關係。

這個決議是很重要的。一九六一年的五國「重要問題」聯合提案，即予以援引。其第一點云云，雖然略嫌含混，却不失爲從實質方面，去規定代表權問題，提供頗爲合理的標準。其第二點是從程序方面予以規定。除開駐會委員會而外，它不曾提到安全理事會。由於駐會委員會早已名存實亡，大會無異於是處理會員國代表權問題的唯一機構。其第三點的目的，是在避免聯合國的其他機構，作異乎大會態度的決定。至於它的第四點，是說明大會的決議，並不影響會員國彼此之間的雙邊關係；換言之，會員國對於大會認爲享有代表權的政府，初不必予以承認。此外，整個的決議，是泛指一般會員國而言，並未特別地提及中國。

## 參

從一九五一年起，聯合國的「中國代表權」問題，入於所謂「緩議時期

，直至一九六〇年爲止。這個時期的特徵是：大會關於「中國代表權」問題的決議，純粹是從程序方面予以處理。它的主文，總是「本屆大會不審議任何關於排除中華民國政府代表的提案」。這便是所謂「緩議案」。其提出的方式有三種如下：

甲、由總務委員會（即指導委員會）向大會提出

一九五一年、一九五六年至一九六〇年，均其例證。一九六〇年，美國在第十五屆大會的總務委員會，提案如下：

『大會，

一、決定拒絕蘇聯所作將其所稱中國代表權問題一項項目，列入第十五屆常會議程之請求，及

二、決定在第十五屆常會會期內，不審議任何關於排除中華民國政府代表，及准許中華人民共和國代表佔據中國席位之提案。』（我國代表團報告書第一〇頁）

該案於一九六〇年九月二十七日與十月八日，先後爲總務委員會與大會所通過。這是緩議案的第十次。

乙、由全權證書委員會向大會提出

一九五二年即其例證。

丙、由會員國向大會提出

一九五三年至一九五五年，均其例證。共產國家於大會會期剛開始時，提出議事進行上的質問。其意蓋謂會場有非法的代表，議事應不得進行云云。支持我國的友邦立即提出緩議的草案，以相對抗，而終於爲大會所通過。

## 肆

從一九六一年起，聯合國的「中國代表權」問題，入於所謂「重要問題案」時期，直至去（一九七〇）年爲止。這個時期的特徵是：大會關於「中國代表權」問題的決議，是確定其爲「重要問題」，因而以三分之二的多數，爲改變中國代表權的尺度。

一九六一年，緩議案的策略，遭遇到很嚴重的指摘與反對。其主要的理由約如下：

甲、一九六〇年十二月九日，我國不克連任經濟暨社會理事會的理事國。我國在聯合國的地位，漸趨失墜。

乙、一九六〇年的緩議案，上文曾予以引述者，以四十二票對三十四票通過，相差不過八票，棄權者達二十二國之多。一般觀察均認爲行之十年的緩議策略，亟有改弦更張的必要。

丙、總務委員會作爲一個程序委員會，而提出「中國代表權」的緩議案，不無越權之嫌。

丁、大國如美（民主黨新執政）、英、與巴西等，均不願繼續支持緩議的辦法。

戊、一九五五年以後入會的許多中小國家，均要求對於「中國代表權」問題的實質方面，獲得發言的機會。

因此，一九六一年，澳大利亞、哥倫比亞、意大利、日本、與美國，在第十六屆大會裏，聯合提案如下：

『大會，

鑒於各會員國對於列名於聯合國憲章之一創始會員國之代表權問題，意見極爲懸殊，

憶及此一問題，曾一再在大會中被各方意見指爲重大而有決定性之問題，且屢經依據議事規則第十五條，作爲重要而緊急之項目，請求列入議程，

復憶大會一九五〇年十二月十四日第三九六（伍）號決議案中建議：「凡遇主張有權代表某一會員國出席聯合國者，非止一方，而該問題又成爲聯合國爭執之點時，則此問題應依憲章之宗旨與原則，並就個別情形，予以審議」，

茲決議：依照憲章第十八條之規定，任何改變中國代表權之提案，爲一重要問題。』（我國代表團報告書第三九頁）

上述聯合提案所稱憲章第十八條，係指該條的第三段而言。該段規定：『關於其他問題之決議，包括另有何種事項應以三分之二之多數（予以）決定之問題（在內），應以到會與投票之會員國過半數決定之。』該提案於一九六一年十二月十五日，爲大會所通過，編爲第一六六八（拾陸）號決議。

大會復於一九六五年至一九七〇年，先後通過「重要問題案」六次。中

國代表權的改變，被確定為「重要問題」以後，必須以到會投票會員國的二分之三的多數，予以決定。一九六一年至一九七〇年間，大會曾表決所謂「納匪排我案」九次：一九六一年至一九六三年，均為反對票多於贊成票；一九六四年未交表決；一九六五年正負相等；一九六六年至一九六九年，亦為反對票多於贊成票；去（一九七〇）年，贊成票竟多於反對票，形成兩票的逆差。但是，由於「重要問題案」的通過在先，「納匪排我案」仍以未獲得到會投票會員國的三分之二的贊成票，而不克通過。在七次「重要問題案」中，只有去年所通過者，發生了阻止中共入會的預期作用。

## 伍

美國自從尼克森就任總統以後，一步一步地採用着取悅中共的政策。就容納中共入聯合國而言，去年「納匪排我案」的兩票逆差，實為其轉捩點。第二十五屆大會閉幕以後，國務院的負責人員，即多次地表示：一九六一年形式的「重要問題案」，今年無復通過的可能，而主張變更十年來的策略，以維護我國在聯合國的代表權。

今年七月十五日，距第二十六屆大會開幕，還有兩個多月的時候，阿爾巴尼亞等國，即已提出變本加厲的議案，為中共要求安全理事會的常任理事國席位。同日，尼克森宣布於明（一九七二）年五月以前，訪問中國大陸。八月二日，國務卿羅吉斯宣布了美國的「雙重代表權」的新策略。依照其原始的構想，中華民國與中共，都在大會裏，享有代表權，而安全理事會的席位誰屬，則由會員國予以決定。

雙重代表權的辦法，引起了許多友邦的激烈反應。若干國家根本就反對雙重代表權的安排。許多國家却認為：美國保留安全理事會的席位，作為懸案的祕書處，將「中國在聯合國的代表權」議題，列入臨時議程時，它只能夠致送一個備忘錄。這時候，它還不知道：連署國是何國，提議的草案，應作何種措詞。九月十六日，尼克森終於宣布：美國擬以安全理事會的常任理事國席位，授予中共。美國的態度，進一步地獲得澄清。美國對於中共入聯合國的政策，至此完成了其一百八十度的轉變。

美國的正式提案，遲至第二十六屆大會開幕的翌日（九月二十二日），始克向祕書處提出。該案包含兩部分如下：

甲、「重要問題案」（連署者十八國）  
該案的措詞如下：

「聯合國大會，鑒於憲章條款，決定：在大會中所提出，以圖導致剝奪中華民國在聯合國內代表權之任何提議，依憲章第十八條之規定，均為重要問題。」（中央社美聯電）

上引提案，為着有別於一九六一年的「重要問題案」起見，被稱為「反重要問題案」或「倒轉重要問題案」。如果我們必須為這個提案命名，我們不妨稱之為「半個重要問題案」。因為一九六一年的「重要問題案」，是把容納中共與排除我國，都視為是重要問題；而今年的「重要問題案」，只等於前者的一半；換言之，容納中共，只須過半數的多數，而排除我國，却須三分之二之多數，才可以通過。

乙、「雙重代表權案」（連署者十六國）

該案確認中共的代表權，並且建議其為安全理事會五個常任理事國之一，同時也確認中華民國繼續不斷的代表權。其「雙重」的意義，即在於此。

這樣，第二十六屆大會裏，對峙着阿爾巴尼亞等國與美利堅等國的提案。九月二十二日，美國曾在總務委員會裏，提議合併兩方的提案而失敗。九月二十四日，阿爾巴尼亞也曾在大會的全體會議裏，提議剔除美案而失敗。在大會表決以前的一個月內，阿爾巴尼亞等國，目的單純，陣勢堅強，極盡惡意宣傳，攻訐美國之能事。相反地，作為領銜國的美利堅，却是首鼠兩端，簡直是成事不足，敗事有餘。一方面，國務卿羅吉斯與駐聯合國大使布虛，接見或訪晤大批國家的代表，鼓吹其「重要問題案」與「雙重代表權案」，從事於說服的工作，另一方面，白宮對於「中國代表權」問題，却噤若寒蟬，復公然地派遣季辛吉，在十月下旬，再度訪問中國大陸，使若干遲疑瞻顧的國家，更為無所適從。直到大會投票的前數小時，美國代表團聲稱：其「重要問題案」可能以一兩票的順差而獲勝。

十月二十五日下午三時四十三分，大會舉行第一九七六次的全體會議。它先以五十六票對五十三票的多數，十九票棄權，決定關於「中國代表權」的投票，不再延期。美國提案既然具有程序問題的性質，大會以六十一票對

五十三票的多數，十五票棄權，決定予以優先表決。大會旋即就美國的「重要問題案」，舉行投票。該案以五十五票對五十九票的少數，十五國棄權，而竟未通過。美國的整個策略，至此遂一敗塗地。

依照當天下午三時的估計，美國代表團認為其「重要問題案」，將以五十九票對五十七票的多數，十四票棄權，而獲得通過。不料投票時，塞普魯斯、摩洛哥、卡達、與突尼西亞等四個，由贊成改為棄權。奧曼由贊成改為缺席，很意外地，墨西哥由棄權改為贊成，相抵之下，贊成票共得五十五。相反地，愛爾蘭與千里達等兩國，由棄權改為反對，使反對票增多為五十九，遂注定了「重要問題案」的慘敗。

我國代表團退席會場以後，大會以七十六票對三十五票的多數，十七國棄權，通過了阿爾巴尼亞等國的提案。許多國家的「看風轉舵」，使該案獲得三分之二以上的多數。當若干國家的代表因為這個議案的通過，而醜態畢露時，那只是非洲土人於舉行葬禮以前的跳舞。

## 陸

從上述簡要的回溯中，我們可以看到：二十二年來的所謂「中國代表權」，曾引起了許多政治和法律的問題。關於政治方面的檢討，本刊已有其他專篇，予以論列。本文研究所及，只是若干法律問題。當然，政治與法律的分野，亦自有其限度。

就一般國際法而言，「中國代表權」問題所涉及者，有「國家不變」、「新政府的承認」與「政府繼承」等等。就國際組織的法律，或聯合國的憲章而言，它又涉及「一國一票」、「會籍」與「代表權」、「加入」與「除名」、「否決」與「雙重否決」、「雙邊關係」與「多邊關係」，以及聯合國體系內各機構的相互關係等等。本文為學力、資料、與篇幅所限，僅就上述若干問題，予以廣泛的檢討。

聯合國的「中國代表權」問題，如其名稱所指示的，應當嚴格地只涉及「代表權」，而不涉及「會籍」。但是，由於國際組織如聯合國者，是一種晚出的國際制度，而國際組織裏的代表權，更是一個嶄新的問題，「代表權」與「會籍」兩者，便往往混為一談，不僅政治家與政論家是如此，便是國

際法的專業者，也難予以精微的分辨。一般言之，「會籍」牽涉到一個「國家」；而「代表權」主要地牽涉到一個「政府」，偶爾也牽涉到一個「國家」。一九三六年，衣索比亞（當時稱為亞比西尼亞）被意大利吞併以後，其皇帝色拉西曾出席國際聯盟的大會，作最後的呼籲。若干代表認為衣索比亞既已亡於意大利，色拉西應當不再享有代表權。但是，國際聯盟的大會，却並未予以否認，而聽任色拉西作悲壯的演說。三十年代的西班牙內戰，曾持續四年餘之久。佛蘭哥所領導的政府，自始即為德、意所正式承認，似乎從未要求出席國際聯盟。共和國政府於被擊敗以前，一直行使着其代表權。

聯合國的憲章，對於會籍問題，有其頗為詳明的規定。根據其第四條第一段所列舉的條件，新會員國（一）必須是一個「國家」；（二）必須愛好和平；（三）必須接受聯合國憲章所包含的義務；（四）必須被認為「能夠履行上述義務」；（五）必須被認為「願意」履行上述義務。又根據憲章第六條與第十八條第二段的規定，會員國之屢次違反憲章裏的原則者，得由大會經安全理事會的建議，以三分之二多數所通過的決議，予以除名。相反地，聯合國的憲章，對於代表權問題，並無任何規定。大會議事規則的第二九條，涉及代表權的問題。該條的規定如下：

任何代表，其出席大會資格，如經會員國提出異議，於全權證書委員會未提出報告，及大會未予決定以前，仍得暫時出席大會，其權利與其他代表所享有者相同。

該條將決定某會員國代表，能否出席大會的權力，授予大會本身。大會如何予以決定，除開憲章而外，還必須借助於國際法的規則。大會一九五〇年第三九六（伍）號決議，指明會員國的代表權問題，應從聯合國的宗旨與原則，以及每個案件的情勢，予以考慮。大會於考慮個別情形時，尤其應當適用國際法的規則。

很失望地，傳統國際法在這一方面，却不能够提供何種可資採納的指示。聯合國的代表權問題，似乎可以適用國際法裏「新政府的承認」與「政府繼承」的規則。依照國際慣例，當一國承認他國的革命新政府時，它便與該國的革命新政府，發生國際法上的雙邊關係（不必即是外交關係）。如果它與該國原來的合法政府，曾締結條約，那麼，這些條約即為被承認的革命新政府所繼承。在這裏，「國家不變」的規則，應予適用。但是，上述規則受

到兩種限制如下：

甲、原來的合法政府全部瓦解，革命的新政府統治着整個的國家。

乙、兩國間條約關係的繼承，限於雙邊條約，而不廣及當事國的多邊條約。因為多邊條約的其他締約國，未必都承認革命的新政府。

很明顯地，聯合國的「中國代表權」問題，一方面既牽涉到一個多邊條約（憲章），另一方面，原來的合法政府不但不曾瓦解，而且在本國的領土上，行使主權。它與叛亂者的政權，對峙着達二十餘年，迄今仍為全國人所嚮往，所歸附。在這裏，國際法上的政府繼承問題，應當是尚未發生，至多也只是部分地發生，而這部分的繼承，絕不應當包括着多邊的條約關係，如聯合國的憲章等等。

聯合國的「中國代表權」問題，無論在「緩議案」或「重要問題案」裏，甚至於在敵方的「納匪排我案」裏，均採用「某一會員國」與「政府代表」字樣，在措辭上尚未軼出「代表權」的範疇。但是，早在十餘年前，若干代表的演說與辯論，已接觸到「會籍」的問題，而持「兩個中國」的論調。譬如美國代表於一九六一年的辯論中，即謂「中華民國為本組織憲章所明定之會員國；中華民國之席位，從未虛懸，仍由中華民國之政府代表所佔有；將來亦應繼續如此」。這種言論，在大會紀錄中，不一而足。這無異是說：這裏並無所謂繼承問題。便是美國今年在大會的提案，所稱「剝奪中華民國的代表權」云云，也充分地指明：當前的問題，不是「繼承」，而是「奪權」。

共產國家與親共國家，悍然地肯定中共的入會與我國的退出，是「當然的繼承」。歐美的著名報紙，如紐約時報與巴黎世界報等，亦持同樣的見解。那都是濫用着國際法裏的繼承規則。十月二十五日大會所通過的阿爾巴尼亞案，無論從「代表權」或「會籍」的觀點言之，都是假「繼承」之名，行「除名」之實。它歪曲了傳統國際法的規則，違反了聯合國的憲章與其本身第三九六（伍）號的決議。它應當自始就不發生法律的效果。

十一月十日稿

## 半價徵求新基本訂戶

慶祝建國六十年及「問題與研究」發刊十週年紀念本所出版各期刊公開徵求國內新基本訂戶一萬戶！

凡即日起至十二月卅一日止訂閱本所各期刊之國內讀者，一律半價優待。直接函購叢書特價優待。

問題與研究（全年十二期半價實收60元）

ISSUES & STUDIES（全年十二期半價實收20元）

問題と研究（在日本發行）

東亞季刊（全年四期半價實收80元）

### 叢書特價

中共文化大革命與紅衛兵	特價 50元	蘇俄及其附庸	特價 40元
中共文字改革與漢字前途	特價 50元	中共的土地鬥爭	特價 30元
歷史寫下了答案	特價 40元	中共的文藝整風	特價 40元
野坂參三與毛共	特價 30元	德欽丹吞的末日	特價 50元

國際關係研究所發行