

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 聯合國會員國的會籍與代表權問題

doi:10.30390/ISC.199304_32(4).0005

問題與研究, 32(4), 1993

Wenti Yu Yanjiu, 32(4), 1993

作者/Author： 陳文賢

頁數/Page： 51-64

出版日期/Publication Date：1993/04

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.199304_32\(4\).0005](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199304_32(4).0005)



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



聯合國會員國的會籍與代表權問題

陳文賢

(國際關係研究中心副研究員)

一、前言

前蘇聯內的喬治亞共和國於一九九二年七月三十一日成爲聯合國的會員國後，聯合國的會員國從成立時的五十一個創始會員國，增加至一百七十九個，幾乎包括了世界上的所有國家。目前只剩下梵蒂岡、基里巴斯(Kiribati)、馬其頓(Macedonia)、摩納哥(Monaco)、諾魯(Nauru)、東加(Tonga)、吐瓦魯(Tuvalu)、瑞士及中華民國不是聯合國的會員，而其中除了馬其頓及中華民國外，^①又都參與聯合國下的各種專門組織，同時梵蒂岡、摩納哥及瑞士在聯大更具有正式的觀察員地位，並在聯合國的總部設有永久觀察員團。

由於國與國間的互賴的程度愈來愈深，許多政府性與非政府性的國際組織亦在各種特別的問題領域內扮演促進國際合作以解決問題的重要角色，但是聯合國仍舊被視爲是最重要的國際組織。而聯合國由主權國家組成的原則與事實，使得成爲聯合國的會員被認爲是一個國家必要的政治特徵。^②二次大戰後各列強的殖民地紛紛獨立並加入聯合國，即爲明證。即便是晚近太平洋的島嶼小國，如斐濟群島、馬歇爾群島、西薩摩亞等，也都獨立並成爲聯合國的會員，而其在聯合國的發言地位與投票權，與大國並無差別。

註① 馬其頓已向聯合國提出申請入會案，請參見「UN to Pursue Bosnia Talks」, *International Herald Tribune*, January 11, 1993, p. 2. 至於我國參與聯合國已爲政府列爲外交施政的重要目標之一。有關我國如何入會，亦引起廣泛的討論，請參見，陳鴻瑜，「我國必須重返聯合國」，中央日報，民國八十一年一月十一日，頁二；「如何重返聯合國」，中國時報，民國八十一年十二月一日，頁六；張旭成，「雙重承認行得通？」自由時報，民國八十一年三月五日，頁三。

註② Peter Willetts, "The United Nations as a Political System," in Paul Taylor and A. J. R. Groom, eds., *International Institutions at Work* (New York, N.Y.: St. Martin Press, 1988), p. 22.

聯合國的會員國既然不分領土幅員的大小，人口的多寡及國力的強弱等，在聯合國均享有因基於主權平等而來的平等地位，而除了重要問題，牽涉到必須得到安全理事會（以下簡稱安理會）五常任理事國的一致同意外，其他問題均由會員國在大會投票表決加以解決，也因此聯合國大會就成為美蘇等會員國重要的外交戰場。特別是在冷戰時代，由於美國與蘇聯的對抗，兩國在有關會員國入會及代表權問題上，不時在安理會動用否決權，都證明了聯合國尋求會籍普遍性的目標不得受制於美蘇兩國的對抗。

及至第三世界國家加入聯合國的數目漸增，對有關第三世界國家利益問題的討論與議決，亦使其形成聯合國內不可忽視的一股勢力。對於會員的會籍與代表權問題，第三世界國家亦透過聯合國大會（以下簡稱聯大）發揮相當大的影響力。本文即旨在對聯合國會員國加入、退出、排除、代表權等一些較受矚目的例子，做一評介，並盼藉此讓吾人對聯合國與其會員國間的互動關係能有進一步的了解。

二、會員的入會

雖然普遍的會員制是聯合國的目標，但卻沒有成為聯合國成立的基本原則，例如第二次世界大戰的戰敗國即被排除在創始會員國之外。創始會員國的條件於聯合國憲章第三條中規定：「凡曾經參加舊金山聯合國國際組織會議或前此曾簽字於一九四二年一月一日聯合國宣言之國家，簽訂本憲章，且依憲章第一百一十條規定而予以批准者，均為聯合國之創始會員國。」不過，聯合國憲章中對新會員國的條件規定從寬，聯合國憲章第四條規定：「一、凡其他愛好和平之國家，接受本憲章所載之義務，經本組織認為確能並願意履行該項義務者，得為聯合國會員國。二、准許上述國家為聯合國會員國，將由大會經安全理事會之推薦以決議行之。」

因此，決定國家能否成為聯合國會員國的權力由聯合國大會與安理會分享，根據聯合國憲章第十八條，對於新會員的許可、會員權利與特權的取消及開除會員等均屬重要問題，必須由安理會十五個理事國中的九國同意，其中尚須包括五常任理事國的一致同意，而程序問題則只須任何九個理事國同意即可，聯大則在安理會推薦新會員入會後，必須以出席投票會員國的三分之二以上同意才算正式認可一新會員國的加入。

但是在二次世界大戰期間及戰後的強權政治下，烏克蘭及白俄羅斯當時並沒有達到一般主權國家的標準，但卻仍為聯合國的創始會員國，蘇聯並聲稱它的十五個共和國均有獨自成為會員的權利。此外，印度與菲律賓亦在成為完全主權獨立的國家之前，成為聯合國的創始會員國，菲律賓於一九四五年日本戰敗後，才成為獨立國家，印度甚至到一九四七年才獲得完整

的主權。③比起國際聯盟（以下簡稱國聯），聯合國在准許會員入會的條件是相當寬的，國際聯盟曾經拒絕列支敦士敦（Liechtenstein）、聖瑪利諾（San Marino）及摩納哥入會，主要原因即是認為這些國家太小而無法有效地履行會員的義務。④

（一）「整宗交易」

從一九四五年到一九五〇年，為美蘇兩國進入冷戰的初期，由於美蘇均為聯合國安理會的常任理事國並享有否決權，此一時期，新會員的入會案，就顯得政治層面的考慮特別嚴重，在安理會中因美蘇互相排斥對方的國家加入聯合國，二次大戰後的五年間，共有三十一國申請加入聯合國，只有九國獲得通過。而此一僵局則必須等到一九五五年聯合國第十屆大會，由加拿大提出所謂「整宗交易」（package deal）的妥協方案，獲得安理會的支持，才予解決。但原申請入會的日本及外蒙古仍被排除在此次大會通過的十六國的「整宗交易」之外。日本於次（一九五六）年與蘇聯達成和約，正式結束兩國二次大戰後以來一直所處的交戰狀態，日蘇兩國同意建交，蘇聯並同意支持日本進入聯合國後，日本才成為聯合國的會員國。外蒙古入會案則因中華民國的反對，不得其門而入。一九六一年非洲的茅里塔尼亞（Mauritania）亦申請入會，蘇聯即警告中華人民國，若繼續否決外蒙古入會，則蘇聯將否決茅里塔尼亞的入會案。美國乃告訴中方，如此一來，可能會得罪一些非洲國家，特別是新獨立的非洲國家，而激發他們投票贊成以中共取代中華民國，最後中華民國缺席，美國棄權，安理會以九比零通過推薦外蒙古入會案。

（二）納米比亞（Namibia）

納米比亞（即以前的西南非洲）的獨立建國，可說是經由聯合國扶持的特例。第一次世界大戰前，西南非洲是德國的殖民地，南非在戰時占領西南非洲，其後並獲得國聯允以管理西南非洲的命令。南非於二次戰後即屢次向聯合國請願，圖將西南非洲納入南非版圖，但聯合國僅允西南非洲為託管地位而由南非管理，但其後南非即藉各種手段逐漸併吞西南非洲。由於一九六六年，國聯給予南非的託管命令到期，聯合國遂宣佈南非之占領西南非洲領土為不合法，而另成立「聯合國納米比亞委員會」（the United Nations Council for Namibia），並賦予此委員會管理西南非洲的權力，直至西南非洲獨立為止。南非的勢力也遭到「西南非人民組織」（South West African People's Organization, SWAPO）的挑戰，該組織成

註③ A. LeRoy Benett, *International Organizations: Principles and Issues*, 4th ed. (Englewood, Cliffs, N.J: Prentice Hall, 1988), p. 74.
註④ *Ibid.*, pp. 74-75.

立於一九六〇年，聯合國於一九七三年承認該組織為納米比亞人民的真正代表，該組織與南非爭戰不已。聯大於一九七六年十二月通過對該組織與南非武裝鬥爭的認可。同時，也提出一連串的和乎計畫，於一九七七年通過一四六號決議案支持納米比亞自決獨立，給予西南非人民組織聯大觀察員的身份，並要求雙方停火。但是到了一九八〇年代，美國雷根總統主政，認為在安哥拉的古巴軍隊是蘇聯在非洲擴張勢力的具體表徵，亦主張將納米比亞的獨立與古巴軍隊撤出安哥拉做為交換條件。^⑤南非則於一九八五年在納米比亞扶持成立一個過渡性的政府，並主張納米比亞的獨立需以古巴從安哥拉撤軍為條件。次年九月，聯合國大會譴責南非阻擾聯合國支持納米比亞獨立的計畫，並對南非實施制裁，唯在安理會遭到美國與英國的否決。「聯合國納米比亞委員會」於一九八一年請求聯大召開緊急會議，並發表宣言，強調加重對南非的壓力，並加強給予西南非人民組織獨立建國的支持。^⑥一直到一九八八年十二月，安哥拉、古巴及南非在美國的調停下達成協議，而聯合國派遣了一「移轉協助團」(Transition Assistance Group)前往協助，才為納米比亞獨立開出一條路，一九九〇年四月納米比亞加入聯合國。

三、會員的退出

聯合國憲章中對於會員國的退出並無明文規定，但是在舊金山簽署的聯合國國際組織會議中，對會員國退出做了特殊情況的提示，例如，該次會議的文件指明：假如聯合國無法維持和平，或只在犧牲法律與公正之下，才能維持和平，或如果會員國無法接受因憲章的修改致使因而改變的該會員國的權利與義務，或者一項已經大會或整體會議多數通過的修正案，但卻無法獲得必須數目之會員國的批准而使其生效，在以上的這些特殊情況下，會員國則有權利退出。^⑦聯合國對會員國退會不做明文規定，似乎是有意要避免國聯因此方面所做之規定而導致的錯誤。根據國際聯盟規約(the Covenant of the League of Nations)，凡國聯會員經兩年前預先通告後，得退出國聯。也因此有一連串的會員國退出，特別是日本與德國於一九三三年退出，一九三六年內更有十二個會員國的相繼退出，終促使國際聯盟於一九三〇年代末名存實亡。而會員退出聯合國之事件，印尼則開了先例。

註⑤ Donald J. Puchala, ed., *Issues Before the 39th General Assembly of the United Nations 1984-1985* (The UN Association of the United States of America), pp. 27-34.

註⑥ *UN Chronicle* (August 1981), p. 19.

註⑦ Michael Akehurst, *A Modern Introduction to International Law*, 5th ed. (Boston, MA: George Allen and Unwin, 1984), pp. 170-171.

由於印尼宣稱馬來西亞內的部份領土（指東馬的砂勞越）為印尼所有，當第十九屆聯大（一九六四年）選出馬來西亞為安理會非常任理事國，印尼提出抗議，並認為英國帝國主義扶植馬來西亞而威脅到印尼的安全，印尼總統蘇卡諾（Sukarno）於一九六五年一月七日宣佈完全停止與聯合國的關係，他並且抨擊聯合國下的其他組織無視印尼現況，對印尼沒有提供應有的助益，這些組織包括：聯合國國際兒童基金會、糧食與農業組織、聯合國科學、教育與文化組織，他並且下令這些組織駐印尼的人員撤離。聯合國祕書長宇譚於次日宣佈，雖然聯合國憲章並無明文規定會員退會的條件，但會員國若決定退出，聯合國應尊重它的意願。印尼政府於是正式通知聯合國祕書長，聲明印尼在此一階段及目前情況下，決定退出聯合國。^⑧印尼於該年八月又相繼退出國際貨幣基金會及世界銀行。

一九六六年九月十九日，印尼正式通知聯合國祕書長及第二十一屆聯大主席沛日威克（Abdul Rahman Pazhwak），印尼欲重返聯合國，而沛日威克也向大會報告，認為印尼的缺席並非基於退出聯合國，而是基於停止與聯大的合作，而印尼現在希望恢復與聯合國的完全合作（full cooperation），於是印尼於同年九月二十八日重返聯合國。雖然印尼中斷了參與聯合國事務近二十個月，但由於印尼政府又發出一張與此有關動機的書面說明，同時聯合國也沒有正式接受印尼的退出，因此，當印尼通知聯合國祕書處及聯大主席，有關印尼重返聯合國的意願，聯合國也沒有進行重新承認的過程，遂使印尼得直接自動再恢復參與聯合國。^⑨

四、會員的除名

（一）南非

根據聯合國憲章第十八條，會員國的權利及特權之停止，會員國之除名，均屬重要問題，聯合國大會史無前例的於一九七四年通過擬除南非共和國之會籍。南非於一九一一年立國時即開始採行種族隔離政策，聯大於一九五二年在南非設立「種族情勢委員會」（the UN Commission on the Racial Situation），認為種族隔離政策威脅到南非洲的和平。一九六二年，聯大又成立「反種族隔離政策特別委員會」（the Special Committee Against Apartheid），支持用各種方法打敗種族隔離政策。由於非洲國家對南非種族隔離政策的愈趨不滿，同時南非又拒絕讓西南非洲獨立，且南非又違反聯合國對羅德西

註⑧ 英國並不認為這是「特殊情況」，使印尼有藉口退出聯合國，英國並建議聯大要求印尼仍尊重聯合國的基本原則，詳見，*Yearbook United Nations 1964*, pp. 188-191.

註⑨ Benett, *International Organizations*, p. 78.

亞 (Rhodesia) 的貿易制裁，遂導致聯大的反彈。

一九六五年起，第三世界國家即醞釀排除南非會籍，一九七三年，贏得「全權證書審查委員會」(the Credentials Committee) 對有關拒絕南非代表的一項修正案，但由於大會主席懷疑聯大是否有權做成此項決定，因為只有一個代表團聲明代表南非，而如此做，等同取消南非的會籍。^⑩一九七四年舉行的聯大以九十八比二十三票，十四票棄權，更具決定性的通過此項拒絕案，同時，根據聯合國憲章第五條規定，以南非連續違反聯合國憲章及世界人權宣言所訂之原則，敦促安理會重新審視聯合國與南非的關係，取消南非的會籍。但驅逐南非的決議案在安理會中遭到美國、英國及法國的否決，美國認為開除南非，將使得南非更無所顧忌，而與英、法兩國一起提出妥協方案，建議不要開除南非，而在聯大之下設一專責機構以督促南非改變政策，可是未獲非洲國家的贊同。雖然十五個安理會理事國一致譴責南非的政策，但是拜美、英、法國否決權之賜，南非得以續留於聯大。但聯大仍通過決議案不許南非參與大會的工作。聯大拒絕南非之代表亦可視為制止會員國在大會發表言論的手段之一。^⑪

南非雖得以續留於聯大，但聯大又於一九七七年通過對南非實施武器禁運，惟對南非的經濟制裁，始終無法在安理會通過。南非也陸續被排出聯合國的一些專門組織，例如，一九七五年被排出世界氣象組織及一九八四年被排出萬國郵政聯盟。從一九七五年到一九七八年，南非都沒有派代表團參加聯大，但於一九七九年派代表團欲參加第三十四屆大會及一九八一年三月參加聯大所召開有關納米比亞的緊急會議，卻都遭到聯大拒絕，並禁止南非的代表參加會議。

(二) 南斯拉夫

一九九一年六月，斯洛文尼亞及克羅埃西亞兩共和國宣布脫離南斯拉夫社會主義共和國而獨立。聯合國秘書長原不希望南斯拉夫分裂，並認定南國內戰為內政問題，不便干涉。其後，由於德國在歐洲共同體內發動承認二國的外交運作，斯、克兩國才於次年二月獲得歐體的承認。^⑫由於塞爾維亞拒不承認以前為同一聯邦時所劃的行政區域為國界，又有意結合各共和國內塞族人所居住之地區成立新南斯拉夫聯邦，致使原已不可收拾的內戰更形惡化。

而塞爾維亞與蒙地內哥羅於一九九二年二月同意合組為一個國家並繼承前南斯拉夫，並於四月宣布繼承南斯拉夫在聯合國的席位。由於南斯拉夫拒不履行安理會有關要求停火的決議，安理會通過數項決議案，要求對南斯拉夫除了基於人道的醫

註⑩ M. J. Peterson, *The General Assembly in World Politics* (Boston, MA: Allen & Unwin, 1986), p. 122.

註⑪ *Ibid.*, pp. 110~111.

註⑫ 洪茂雄，「南斯拉夫之分裂和未來動向」，問題與研究，三十一卷一期（民國八十一年一月），頁一二。

藥品外，實施全面禁運制裁。安理會並於同年九月以十二票贊成、三票棄權（中共、印度與辛巴威），通過七七號決議案，認為現在的南斯拉夫不能自動的繼承以前南斯拉夫在聯合國的席位，而對南斯拉夫席位做了「空缺」(Vacant)的處置。同時也拒絕南斯拉夫參與聯大的工作，不過在決議中並沒有用「除名」(expel)的字眼，同時並准許南斯拉夫重新申請為會員。聯大亦以一百二十七票贊成、六票反對及二十六國棄權，通過贊成此項主張，可以說是聯合國成立以來，安理會與大會對於拒絕會員國參與聯大的工作，首次意見一致。¹³

五、會員的代表權問題

處於內戰狀態的國家，聯大對於決定那一個政府或政權有權代表該國家，有比安理會更大的影響力。聯大維持國聯的傳統，會員國的代表團必須呈遞國書，不過在聯合國是經由祕書處向聯大報告，在每一次的聯合國大會開始時，都會指定全權證書審查委員會確認到會代表團及檢核他們是否經由合法授權參與會議，也因此聯大的確認對當事國而言相當重要。同時，也因為每一會員國只能有一個代表團，聯大必須做選擇，而其選擇則充滿了政治的意義。¹⁴聯大雖然有過數次必須在敵對的兩代表團選擇其中一團代表會員國的例子，但最著名的則應屬有關「中國代表權」的爭議。而運用承認國書的程序來質疑一個政府的合法性，則以一九七四年拒絕承認南非代表團的例子最為爭議。

(一) 「中國代表權」

有關「中國代表權」的問題，自一九四九年中共政權成立以來，蘇聯即提案主張接納中共及排除中華民國。又印度於一九五〇年第五屆聯大提案主張中共應有代表權以來，即年年被提出。因美蘇冷戰的關係，特別是韓戰的爆發，以美國為主的國家，即以中共並不愛好和平及無意履行聯合國的義務為名而均能成功地否決這一方面的提案。在一九五四年以前，中共對這項代表權的挑戰在全權證書審查委員會審查時就遭拒絕，而無法送到大會討論。從一九五四年到一九六〇年，大會更進一步接受職司審議大會議程的「總務委員會」(the General Committee)的建議，對「中國代表權」的問題，完全不予討論。¹⁵

從一九六一年到一九七一年，聯大以「中國代表權」為個別的議案加以辯論，美國認為沒有太大的勝算，於是透過它在

註⑬ UN Chronicle (December 1992), pp. 25, 45.

註⑭ 剛果共和國(現在的薩伊共和國)(一九六〇年)及葉門(一九六二年)，亦曾在聯大發生代表權爭執的問題，請參閱 Peterson, *The General Assembly in World Politics*, pp. 120~121.

註⑮ Ibid., p. 119.

聯大的影響力，使得接納中共入會案成為重要問題。需出席大會並參與投票會員國的三分之二以上同意決，才能通過議案，而藉此美國可以較有把握的封殺議案。在一九六〇年代，雖然一些美國的盟友如英、法等國承認中共並主張接納中共為聯合國會員，但是仍支持美國認此問題為重要問題的主張，可是英法等國卻因對美國封殺該議案有相當信心，投票時，反而支持中共入會。此外，由於受到一九六〇年代中共文化大革命的影響，使得一些國家對支持中共入會案並不十分熱心。①因此十年間，中共也無法入會。但值得一提的是，一九七〇年，中共首次獲得聯大出席投票會員的過半數支持（五十一票贊成，四十九票反對，二十五票棄權）。（參見表一）但仍未達通過重要問題所需的三分之二票數。

以阿爾巴尼亞為首的國家再度於一九七一年七月十五日向大會提出備忘錄，認為中共才是中國在聯合國的代表，建議聯合國應恢復中共的合法權益，包括安理會的席位，並於九月二十五日，匯集其他國家共二十三國正式提案（即二十三國草案，the 23-power proposal）主張接納中共並排除中華民國。阿爾巴尼亞等國的提案重點可歸納如下：

1. 中共政府自一九四九年起已有效控制了除台灣以外的中國領土。要求聯合國承認中共為在聯合國唯一合法的中國代表及承認中共為安理會的五常任理事國之一。聯合國應排除中華民國及其在聯合國專門組織的席位。

註① Ibid., p. 66. 雷松生，「聯合國代表權」之檢討，問題與研究，第十一卷第三期（民國六十年十二月），頁五〇九。

表一 聯合國對中共入會的表決

年 別	聯 合 國 會 員 總 數	贊 成 中 共 入 會	反 對 中 共 入 會	棄 權	缺 席
1950a	59	16	33	10	0
1951	60	11	37	4	8
1952	60	7	42	11	0
1953	60	10	44	2	4
1954b	60	11	43	6	0
1955	60	12	42	6	0
1956	79	24	47	8	0
1957	82	27	48	6	1
1958	81	28	44	9	0
1959	82	29	44	9	0
1960	99	34	42	22	1
1961	104	37	48	19	0
1962	110	42	56	12	0
1963	111	41	57	12	1
1964	114	（聯大延期召開）			
1965	117	47	47	20	3
1966c	121	46	57	17	1
1967	122	45	58	17	2
1968	126	44	58	23	1
1969	126	48	56	21	1
1970d	127	51	49	25	2
1971e	131	76	35	17	3

a. 韓戰期間，1950~53年。

b. 中共尋求領導新獨立的國家，1954~65年。

c. 中共文化大革命，1966~68年。

d. 1970年，中共入會案第一次在聯大獲得多數支持。

e. 1971年，聯合國准許中共入會。

資料來源：Peter A. Poole, *China Enters the United Nations* (New York: Franklin Watts, Inc., 1974), p. 34.

2. 中共為一核子強國，它的參與聯合國，對國際和平與安全很重要，同時也有助於裁軍及經濟發展。

美國於一九七一年春，即已知悉，過去以美國為首反對中共入會的投票集團已逐漸鬆動。同年八月，美國已不再堅持「中國代表權」問題不能納入聯大議程討論，並表示美國支持「兩個中國」的觀念。^⑭以美國為主的二十二國於同年九月二十九日提案，即「二十二國草案」(the 22-power draft resolution)，主要內容即認為任何會導致排除中華民國在聯合國代表性的聯大提案，均屬重要問題。美國又另提一案，即為「十九國草案」，主要論點為：

1. 建議中共取代中華民國在安理會的席位，並同時讓二者在大會擁有代表席位。
2. 以現時而言，目前暫時有兩個中國政府存在，但並不支持兩個中國政策，同時敦促聯大接受此一事實，並促進兩邊的對話、妥協，進而促進亞洲的安定與和平。

3. 中華民國從未違反聯合國憲章之規定，並忠誠履行會員的義務。

美國主張的「雙重代表」(the dual representation for China)時間上過於倉促，及美國當時過於拉攏中共，而終無法在聯大獲得足夠會員的支持。^⑮很多國家如馬來西亞、哥倫比亞、突尼西亞等雖不反對中共進入聯合國，但他們不支持排除中華民國，認為中華民國有效控制領土及人民比很多聯合國的會員國還大。日本也認為以排除合法的會員並由別的來取代，以解決「中國代表權」的問題並不是一項公正的解決。而沙烏地阿拉伯更建議在台灣舉行一項直接的公民自決投票，以決定台灣是否繼續維持獨立或併入中共。^⑯大會以五十九票反對，五十五票贊成及十五票棄權否決了美國主導的「二十二國草案」。也因此阿爾巴尼亞的提案變成只須過半數會員同意即可通過。同年十月二十五日，聯大以七十六票贊成，三十五票反對，十七票棄權通過阿爾巴尼亞提案。表決之前，中華民國代表團召開記者會，發表中華民國退出聯合國的聲明，而聯大就沒有再就美國主導的「十九國草案」進行表決。

(二) 高棉

高棉於一九五三年脫離法國統治而獨立，於一九五五年加入聯合國，施亞努親王於高棉獨立前即已掌握政經大權，國際

註⑭ Richard Nixon, *The Memoirs of Richard Nixon* (Taipei: Maya Publications, 1978), p. 556.

註⑮ Kuo-Chang Wang, *United Nations Voting on Chinese Representation: An Analysis of General Assembly Roll-Calls, 1950~1971* (Taipei: ROC: Institute of American Culture, Academia Sinica, 1984), pp. 136, 175~176.

註⑯ 以上各項論點，詳見 *Yearbook United Nations 1970*, Chapter IX; *Yearbook United Nations 1971*, Chapter III.

事務上雖維持中立政策，後因認為美國陰謀不利其政權與家族，乃於一九六五年與美國決裂，並開始親近中共、北越及越南境內的全國解放陣線。但這些左傾政策，引起軍方不滿，右翼的龍諾將軍於一九七〇年廢黜施亞努親王，成立高棉共和國，施亞努流亡中共，而高棉則捲入越戰，同時爆發共黨游擊隊與政府軍的戰端。

一九七三年第三世界國家及東歐國家計畫在聯合國支持流亡中共的施亞努政府，但龍諾政府因受到美國支持，而於一九七三年及一九七四年均能獲聯大承認為高棉的代表。但到了一九七五年赤棉（Khmer Rouge）已實際控制了全高棉，聯大的席位遂由赤棉政權順利取代。施亞努被舉為高棉元首，但次（一九七六）年，施亞努辭卸元首一職，政權落入新總理波布（Pol Pot）手中，展開血腥的社會改革。一九七九年越南入侵高棉，扶植橫山林（Heng Samrin）成立柬埔寨人民共和國，並為人民革命委員會的主席，受中共支持的波布則撤至泰棉邊境。

在一九八〇年召開的聯大，東南亞國協國家因抗議越南侵略高棉及成立橫山林傀儡政權，乃說服全權證書審查委員會，同意接受波布政權為高棉的合法代表。²⁰而蘇聯於一九八三年計畫以橫山林政權取代波布政權為高棉的代表，並沒有成功。聯大的全權證書審查委員會並建議聯大接受由反越南之高棉游擊隊及反政府軍所組成的「民主柬埔寨聯合政府」（the Coalition Government of Democratic Kampuchea）為高棉的合法代表。從一九七九年以後，聯大對於高棉代表權問題，民主柬埔寨（抗越三派聯合政府）之代表權地位，便一直獲絕對多數之支持。²¹

六、從觀察員到會員

（一）東西德

東西德從分裂到統一，具體的反映了東西方冷戰的一段歷史。德國於無條件投降後，從一九四五年五月全國及柏林分為四大盟軍占領區，分別由美國、英國、法國及蘇聯管轄，雖然於該年七月舉行的波茨坦會議中，四國同意視德國為單一的經濟體並保證四占領區在政治發展上的平衡，但是後來由於蘇聯食言，並一度於一九四九年封鎖柏林，美、英、法於解圍柏林後，決定合併三占領區做為在西德成立一民主政府的初步。後經由選舉制定憲法於一九四九年五月成立德國聯邦共和國，以波昂為首都。而蘇聯則於同年十月在它的占領區宣布成立德國人民共和國，以東柏林為首都。

²⁰ Peterson, *The General Assembly in World Politics*, p. 226.

²¹ 有關「高棉代表權」於一九七九年到一九八三年在聯大的爭議，詳見陳鴻瑜，「高棉問題與國際衝突」，人文學報，第九期（民國七十三年六月），頁三三四。

西德於一九五三年獲得聯合國觀察員的身份，而觀察員身份的授與在冷戰時有它特殊的意義。由於美蘇兩國否決權的運用，致使戰後很多國家的入會申請案遭否決或拖延，有鑒於此，聯大亦曾以此問題於一九五〇年就教國際法庭，是否聯大可逕行通過申請國的入會案，即使該國並無得到安理會的推薦。國際法庭認為根據聯合國憲章，新會員需經安理會推薦，因此，聯大無法如此做。²²因此，分裂中國家如西德、南韓、南越更是不得其門而入。而觀察員的途徑，克服了蘇聯運用否決權的障礙，美國運用它在聯大的影響力，使得分裂中國家如西德、南韓、南越均成為聯合國的觀察員，同時也成功的阻止了北韓、北越及東德取得觀察員的身份。

觀察員身份的獲得，被視為是對非會員的國家、國際組織或解放組織等給予等同國家地位的肯定，並可提升國際地位，拓廣國際接觸。國際組織如歐洲共同體（the European Community）、伊斯蘭會議（the Islamic Conference）、非洲團結組織（the Organization of African Unity）、拉丁美洲經濟體（the Latin American Economic System）等均具有觀察員身份，而亞非的一些解放組織如巴勒斯坦解放組織（the Palestine Liberation Organization, PLO）亦於一九七四年成為聯合國的觀察員。

觀察員可出席辯論，並收受聯合國的文件，一九七一年後若有會員國在大會提起有關觀察員本身的利害問題時，觀察員可向大會要求發表演說。同時觀察員也被允許在決議案成立前後，做書面的辯解或答覆。到一九七〇年代末期，有關會員國與觀察員間的一些舊式分野，也因觀察員權利的增加而減少了很多。²³

一九七〇年代初期，西德與它的西方盟國提倡經由國際監督的全德選舉來統一德國，而蘇聯和東德則堅持德國的統一必須基於承認兩個德國存在的事實，並由雙方直接談判來完成統一。美、英、法、蘇四國於一九七一年在柏林舉行會談，商討有關德國問題，同時也希望藉此會談為東西德進入聯合國鋪路。而東西德亦於一九七〇年即開始對話，並經過多次的協商才於一九七二年底簽訂兩德條約，互換永久代表團，兩德並同意尊重共同的邊界，並不使用武力或以武力為威脅來解決雙邊的問題。

至於統一的問題，條約前言即明言兩德從歷史的事實及不傷害雙方對國家問題不同的觀點為前提下進行。雖然西德總理布蘭德認為此項條約並沒有使東德成為外國，但德國統一問題就當時而言似乎變為更遙不可及。²⁴

東德雖於一九七一年十月向聯合國提備忘錄，認為東德成為聯合國的會員國將有助於兩德問題的解決，但到隔年十一月

²² United Nations, *Everyone's United Nations 1945-1965* (United Nations Publications, 1966), pp. 88-92.

²³ Peterson, *The General Assembly in World Politics*, pp. 117-118.

²⁴ *Facts on File*, 1972, p. 897.

才獲得聯合國永久觀察員的身份。一九七三年五月西德國會通過批准兩德條約，絕大多數國會議員並贊成兩個德國進入聯合國，東西德分別於一九七三年六月十二及十六日向聯合國秘書長華德翰送達入會申請書，且獲得安理會的一致同意，建議聯大通過入會案。到一九八九年十月東歐國家反共黨政權的示威蔓延，東德亦未能倖免，在東德面臨共黨政權崩潰之際，西德總理柯爾宣佈各項統一措施，包括呼籲東德舉行自由選舉，組織邦聯以促進東西德各項合作等。再經美、蘇、英、法四國及兩德所謂「二加四」會議諮商的催化，於一九九〇年十月三日正式宣佈政治統一，東西德合併為德國聯邦共和國，而聯合國也於該日歡迎統一的德國代表團，德國駐聯合國大使伯勞替岡（Hans Otto Brautigam）亦宣佈德國無論在目前或未來對其他國家都沒有領土的要求，德國也實現了十七年前加入聯合國時所訂的目標，亦即在追求歐洲和平的前提下，完成德國在自由自決下的統一。²⁵

(二) 南北韓

朝鮮半島於一九四五年二次大戰結束時，即由美蘇以北緯三十八度為界，分別占領南北。由於美蘇的冷戰，遂使戰後欲成立暫時的韓國統一政府的努力，無法進展，美國於是於一九四七年七月將韓國獨立的問題提報聯大，同年聯大成立由九個會員國組成的「臨時委員會」（Temporary Commission）選舉出韓國人民代表以促進成立一全國性政府並早日完成聯軍撤出韓國。惟蘇聯及其他五會員國反對成立此一委員會，聯大只好於一九四八年五月在南韓舉辦選舉，韓國於同年八月正式建國，而北韓則成立於同年九月，但聯合國只承認南韓政府才是合法成立，而且是韓國的唯一合法的政府，但是，南韓於一九四九年申請入會卻遭蘇聯否決。

由於蘇聯主張韓國統一的問題應由韓國人民自己解決，且認為成立此一委員會是違反人民自決的權利，蘇聯甚至主張撤消此一委員會，「臨時委員會」於一九四九年向聯大提出報告，認為韓國統一問題，若不經由美國與蘇聯努力並就此問題達成協議，則不易有所進展。

一九五〇年六月五日，聯合國秘書長接獲美國與「聯合國韓國委員會」的消息指北韓的軍隊已於當天上午入侵南韓，美國與該委員會均認為北韓此項侵略行動嚴重破壞國際的安全與和平。當日，安理會以九票通過（南斯拉夫棄權及蘇聯缺席）譴責北韓破壞和平的侵略行為，要求北韓立即停止這種侵略敵意，並從南韓撤出它的軍隊。兩天之後（六月二十七日），安理會再度以七比一票通過美國所提草案（南斯拉夫反對，蘇聯缺席及埃及與印度棄權），建議會員國協助韓國，並認為這是擊敗北韓武裝侵略及恢復朝鮮半島的安定與和平所必須採取的辦法。

²⁵ UN Chronicle (December 1990), p. 45.

七月二十七日安理會再以七比〇票（埃及、印度及南斯拉夫棄權，蘇聯缺席）通過請求會員國派遣軍隊並由美國聯合指揮以達成安理會的決議。而蘇聯的幾次缺席，乃是由於蘇聯於該年一月，即已退出安理會，認為除非將中華民國排除出安理會，否則蘇聯不承認任何安理會的決議為合法，不過，蘇聯於八月一日即又回到安理會，缺席了八個月。其後，安理會有關譴責北韓侵略或要求各會員國勿予北韓支援的議案，都遭到蘇聯的否決。

韓國問題也因安理會無法達成任何實質的決定而由安理會移轉到大會，聯大於十月決議成立「聯合國韓國統一及復興委員會」（the United Nations Commission for the Unification and Rehabilitation of Korea, UNCURK）專司有關成立一個統一、獨立及民主的韓國政府，而「聯合國韓國重建機構」（the United Nations Korean Reconstruction Agency, UNKRA）亦相繼成立，負責執行由經濟暨社會理事會所擬定的各種救助及復興韓國經濟的各種計畫。聯大第七屆大會即邀請南韓參加，但蘇聯提案邀請中共與北韓參加均遭大會拒絕，另外，蘇聯提議撤消「聯合國韓國統一及復興委員會」也始終沒有獲得通過，而韓戰由於中共的介入，一直到一九五三年七月才由聯合國及中共與北韓的代表於板門店達成停戰協議。²⁶

南北韓關係則一直處於不穩定的狀態，到一九七一年在雙方紅十字會的安排下，才開始對南北韓內因政治關係而離散家庭的團聚問題有所接觸，一九七二年雙方開始有關和平統一的對話，並成立「南北合作委員會」（North-South Coordination Committee）雙方定期會談，一直到一九七三年八月北韓片面中斷為止。而北韓在一九七三年五月申請加入「世界健康組織」（the World Health Organization），但南韓、美國及日本提動議案，主張對北韓入會案予以延遲一年，經表決沒有通過，而北韓入會案則以六十六比四十一票及二十二票棄權獲得通過。

北韓申請成為聯合國觀察員一案，亦於一九七三年六月一日通過，南韓先於六月中發表聲明，不再反對北韓參加國際組織，南韓總統朴正熙繼於六月二十三日宣佈，他不反對南北韓同時進入聯合國，不過他強調這是在韓國統一前的一項暫時措施，並不代表南韓承認北韓為一個國家。美國政府基本上也支持兩韓入會。但是北韓卻堅決反對兩韓入會，北韓總統金日成宣稱南北韓成立一個單一的聯邦國家後再進入聯合國。²⁷

南北韓也因此一直沒有成為聯合國的會員國，而雙方的會談在一九八〇年代也一直斷斷續續。北韓反對南韓與美國的軍事演習，並要求美軍撤出南韓。南北韓關係一直到一九九〇年十二月南韓總統盧泰愚訪問蘇聯，並獲蘇聯總統戈巴契夫支持兩韓有關統一的對話，才獲得改善。惟兩韓總理於九月四日在漢城的會談，對於有關進入聯合國的問題，意見還是無法一致，北韓仍舊主張以一個國家進入聯合國，而南韓則主張，南北韓以兩個國家同時進入聯合國。

註²⁶ 同註²⁵。

註²⁷ Facts on File, 1973, pp. 566, 798.

一直到一九九一年四月戈巴契夫訪問韓國並與盧泰愚簽訂了外交與經濟合作協定，同時蘇聯亦表示支持南韓進入聯合國，才一掃蘇聯幾十年運用否決權阻擾南韓入會的障礙。其後，北韓才放棄堅持一個韓國入聯合國的立場，並尋求加入聯合國，而美國也發表聲明歡迎北韓此一決定。南北韓於九月十七日進入聯合國，而同年年底南北韓簽署一項協定正式結束一九五〇年到一九五三年的戰爭，北韓政府第一次正式承認南韓政府。而這些進展，也都與北韓經濟問題的惡化及蘇聯的解體息息相關。

七、結 論

聯合國是由主權國家所組成，聯合國的會員國指的是國家而非政府，因此，若有兩個政府或政權同時聲稱代表同一國家時，聯合國即被迫做一選擇。而由上述的一些例子，也不難看出聯合國在做此選擇時，政治考慮重於一切，而影響聯合國選擇的因素，似乎又包括了代表團所代表的政府或政權是否為第三世界國家所支持、安理會常任理事國的態度、及該代表團所代表的一方是否在該國內占優勢等。一九八〇年蘇聯擬以親蘇的橫山林政權取代波布政權在聯大的席位，始終沒有被聯大接受，也顯見東南亞國協會員於此問題上在聯大展現的影響力。

「中國代表權」爭議的始末，除了反映上述一些影響聯大選擇代表團的因素之外，世界戰略關係的改變，也使得中華民國為維持在聯大「中國代表權」的努力，備嘗艱辛，終至被迫退出聯合國。美國以中、蘇共交惡，欲拉攏中共以制衡蘇聯，並期與中共的關係正常化有助於解決越戰問題，美國所提的「雙重代表權」，由於立場不夠明確且提出的時間太遲，同時也不為中華民國政府所接受，因此，也無法獲得會員國的廣泛支持。

安理會與聯大對會員的會籍問題，也因聯合國憲章所賦予兩者不同的權限而有不同的影響力。同時，兩者也因國際政治情勢的變化，而對會員的入會、會籍及代表權等問題分持不同的立場。東西德入會的例子，也說明了美蘇因冷戰到和解而提供了一個有利兩德入會的環境。安理會常任理事國所享有的否決權，一度是新會員入會的主要障礙，隨著東西冷戰的結束，使許多國家加入聯合國成為可能，例如：南北韓、波羅的海的立陶宛、拉脫維亞及愛沙尼亞三國於一九九一年加入聯合國，而前蘇聯的瓦解，使其除了原已為聯合國會員國的共和國之外的所有共和國，均於一九九二年成為聯合國的新會員國。

由於冷戰的結束，國際間對聯合國負起維持世界安定與和平的責任有更高的期望，而在世界上絕大多數國家都已是聯合國會員國的情況下，聯大的功能與重要性應會有實質的提升。而晚近不少會員國更主張增加安理會的席位，一旦定案，勢必影響到安理會的權力結構及職權的運用，而安理會也可能因此與大會產生一個新的互動關係，這些都值得吾人進一步的觀察與探討。