

第一章

緒論

第一節 台灣與聯合國連結的源起

1945年聯合國成立時，中華民國（Republic of China，通稱中國或China）是聯合國的創始會員國，轄有一千萬平方公里以上的領土。因為中國內戰，中國國民黨（其後簡稱為國民黨）輸給中國共產黨（其後簡稱中共）於1949年敗逃至台灣。台灣此一面積三萬六千平方公里依國際法當時仍屬二戰戰敗國日本的美麗島嶼，一夕之間卻變成中華民國政府統治範圍內最大的領土，也成為國民黨及其總裁蔣介石「反共復國」的前哨基地，可以說沒有了台灣這塊土地，就沒有中華民國政府賴以生存的地方。中華人民共和國於1949年10月在北京成立之後，即致函聯合國秘書長要求聯合國恢復其在聯合國應有的權利，並承認北京政府為唯一合法代表全中國的政府。雖然中華人民共和國向聯合國提案作如是的要求，但是因為二戰結束後國際局勢的改變，特別是韓戰的爆發才促使當時的美國杜魯門（Harry S. Truman）政府繼續支持敗退到台灣的中華民國政府，蔣介石政府也才保住了中華民國在聯合國的「中國」席位。聯合國及其會員也因此常以台灣或福爾摩沙指稱中華民國或蔣介石政府，開啟了台灣和聯合國一段從1949年到1971年之間的歷史連結。

若不純以聯合國中國代表權問題衍生論述台灣與聯合國的連結，則二戰結束後，太平洋戰區盟軍最高統帥麥克阿瑟（Douglas MacArthur）將軍下達盟軍第一號指令，由中國戰區統帥蔣介石委員長代表盟軍接受在台日軍的投降，卻造成中華民國政府接管台灣的事實，進而1946年聯合國善後救濟總署（United Nations Relief and Rehabilitation Administration，簡稱UNRRA）在台北成立辦公室，或許可說也是一段台灣與聯合國連結關係的開始。

台灣因被中華民國政府的統治而與聯合國連結了 22 年的關係，從國際法的觀點而論，有研究者謂 1949 年到 1952 年之間，因中華民國政府退至台灣，而同盟國尚未與戰敗國的日本簽訂和平條約，此期間台灣仍屬日本領土，因此中華民國政府是在日本領土上做為聯合國所承認的中國政府並以此參與聯合國事務。1952 年，同盟國與日本在舊金山簽訂《對日和平條約》(Treaty of Peace with Japan 又稱《舊金山和約》)，條約中日本只表示放棄對台灣及澎湖的主權，條約中也未明訂台灣及澎湖主權的歸屬。因此，到 1971 年中華民國喪失在聯合國的中國席位之前，此期間中華民國政府是「存在於一塊不屬於該政府所有領土上的『中國流亡政府』。」¹ 1950 年 3 月 13 日，蔣介石在陽明山的一次演講中提及：「我們的中華民國到去年年終就隨大陸淪陷而已經滅亡了！」²此一蔣介石也曾自稱已經亡國之在台灣的中華民國，卻於 1950 年 6 月韓戰爆發後，在美國的強力支持下在聯合國擁有代表中國的席位達 22 年之久。

聯合國是由主權國家所組成，因此聯合國的會員指的是國家，而每個會員國當然都是由聯合國所認可的政府做為這個會員國的代表。因此，若有兩個政府或政權同時聲稱代表同一個會員國時，則聯合國就被迫需做一選擇，中國代表權的問題即是一個顯著的例子。1950 年開始至 1971 年 10 月，統治台灣的中華民國政府在美國及其盟友的支持下，在聯合國及其專門機構擁有中國的席位也代表中國。但中華人民共和國則向聯合國正式表達北京政府才是合法及唯一的中國政府代表，而不是國民黨蔣介石政權，要求聯合國驅逐蔣介石所派佔據中國席位的代表。也因此聯合國過去每一年都要做一選擇。從中國代表權及相關的例子也不難看出聯合國在做選擇時各會員國的考量，

¹ 姜皇池，〈論「中華民國」參與聯合國活動對台灣國際法地位之意義：歷史回顧與展望〉，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 229。

² 引於曾咨翔，〈台灣國際地位與中國流亡政府〉(台北：國立政治大學台灣史研究所碩士論文，2010 年)，頁 63。根據該論文分析：「綜觀蔣介石的演講詞，提到中華民國滅亡應是鼓勵台下聽講者之意，係一政治語言，至少對在對國際並無如此宣示。」(頁 63-64) 惟蔣介石所言「大陸各省已經全部淪陷，今天我們實已到了亡國的境地了」應該也是項客觀存在的事實。更何況關乎中華民國存亡的議題與他個人有如此重大關係，蔣介石應該較諸任何人都更知君無戲言的道理。

特別是會員國的政治考量及安理會常任理事國的立場都足以左右聯合國在這方面的選擇。安理會常任理事國因擁有否決權，也曾在會員國申請入會時被用來否決申請案，在冷戰時期安理會常任理事國動用否決權阻止新會員入會最為顯著的例子，則以蘇聯動用否決權阻止日本及其他一些西方國家的申請入聯案，以及中華民國政府動用否決權阻止蒙古人民共和國（中華民國政府所稱的外蒙古）的入會案，這一部分留待後面章節說明。

1971年10月25日，聯合國大會（其後簡稱聯大）通過第2758號決議案（見附錄一），「聯合國決定：恢復中華人民共和國的一切權利，承認它的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。」（見附錄二中文版）台灣卻因為此一決議案，而莫名的被排除在聯合國之外。審視過去台灣在國民黨政府軍事戒嚴及威權體制的統治之下，人民無法發出真正的聲音，國際社會又多受政治現實的束縛，以至於蔣介石的代表被逐出聯合國一事，居住在台灣的人民除無法表達看法外，卻連帶的無法參與聯合國及其專門機構的事務。聯大第2758號決議案固然解決了聯合國「中國代表權」的問題，但是並未解決台灣人民參與聯合國的問題。

聯合國是世界上最大的國際組織幾近涵蓋了全球所有的國家，也因此時而被稱為世界的大家庭。全球化下，國與國之間的互賴程度持續加深，許多國際社會所共同面對的問題如全球暖化、氣候變遷、難民及非法移民、生態環境的保護及地球的永續發展等已遠非一個國家獨自之力可加以解決，必須透過政府性及非政府性國際組織的各項跨國合作才得以發揮效力。而聯合國一直被視為是國際社會內最重要的國際組織，雖然一般認為國家的條件並不包括必須是聯合國的會員國，但就聯合國是由主權國家組成的原則與事實而言，成為聯合國的會員幾乎被認定是一個國家相當重要的政治及國際地位的象徵，這從國際社會內幾乎所有國家都是聯合國的會員國之事實來看更能印證。第二次世界大戰結束後，過去列強的殖民地紛紛尋求獨立並加入聯合國也是明證。

早在1970年代，太平洋一些小島國如斐濟群島（Fiji）和薩摩亞（Samoa）

第二章

聯合國「中國代表權」爭議

第一節 從「全權證書」問題到「緩議案」

聯合國大會召開前對於各會員國所派代表之全權證書（credentials）的審查，基本上就是基於一般的審查通過並不至於有特別的問題或挑戰。即便有的話，也是一些會員國因發生革命並產生政權的更迭，以致影響到派至聯合國的代表，但通常也是由戰勝的一方所成立之新政權派遣出席聯合國的代表，而聯合國對於這些新革命政權所派代表之全權證書的審查也都是基於一般的規則加以承認並不會有任何問題。只有中國代表權因是由在台北的中華民國政府及在北京的中華人民共和國政府同時爭取在聯合國的中國席位，才成為了對聯合國而言是項新挑戰的中國代表權問題。

中華人民共和國於 1949 年 10 月 1 日成立之後，其外交部長周恩來於該年 11 月 18 日即致電聯合國秘書長賴伊（Trygve Halvdan Lie）及聯合國大會主席羅慕洛（Carlos P. Romulo），要求聯合國驅逐在聯合國內佔據中國席位之蔣介石所派的代表，並由中華人民共和國政府所派的代表取代。¹其部分電文如下：「目前以代表中國人民名義參加聯合國組織並出席本屆聯合國大會的所謂『中國國民政府代表團』已經變成一小堆流亡分子的御用工具，絕對沒有代表中國人民的任何資格。我謹代表中華人民共和國中央人民政府正式要求聯合國，根據聯合國憲章的原則與精神，立即取消『中國國民政府代表團』繼續代表中國人民參加聯合國的一切權利，以符合中國人民的願望。」²

¹ 聯合國秘書長賴伊為挪威人，二戰期間曾擔任過設在倫敦之挪威流亡政府的外交部長。

² 王正華編，《中華民國與聯合國史料彙編：中國代表權》（台北：國史館，2001年），頁2。

雖然新成立的中華人民共和國並非聯合國的會員國，聯合國秘書處大可加以冷處理，但或因中華人民共和國政府所統治的土地及人民都遠非在聯合國擁有中國席位的中華民國政府所能望其項背，又加上如蘇聯及印度等承認中華人民共和國的國家也都支持北京的這項立場，聯合國也不得不正視此一問題。但由於聯合國全權證書委員會（Credentials Committee）當時已經審查通過台北政府所派遣之與會代表的資格，聯合國秘書處及聯合國大會因而未回應周恩來的要求。蘇聯則轉而在聯合國安全理事會另闢戰場。

1950年1月7日，蘇聯外交部長維辛斯基（Andrey Vyshinsky）向時在蘇聯訪問的中華人民共和國中央人民政府主席毛澤東建議，北京應以中華人民共和國政府的名義向聯合國安理會成員發出聲明，否定中國國民黨政府之代表蔣廷黻繼續在安理會做為中國政府代表的合法性。維辛斯基並表示，一旦北京發出此項聲明而國民黨政府的代表蔣廷黻如果仍舊繼續留在安理會，則蘇聯會以拒絕出席任何安理會的會議做為抗議手段。³周恩來受命於毛澤東後於次（8）日致電聯合國秘書長賴伊、聯大主席羅慕洛及安理會各理事國，強調繼續讓「中國國民黨反動殘餘集團的代表留在聯合國安全理事會是非法的，並主張將其從安全理事會開除出去」。⁴

1950年1月10日蘇聯駐聯合國的代表向安理會提議要求拒絕承認國民黨政府蔣廷黻代表的資格證書，並要求聯合國應該接納中華人民共和國的代表。1948年之前，基本上安理會各會員國的全權證書是由聯合國秘書長做一般的審核之後，再根據安理會訂定的議事規則向安理會提出報告而納入安理會的正式議程並由安理會行使同意權。但從1948年起，則改為聯合國秘書長向安理會成員提供一份關於該安理會成員之全權證書的報告，而只要在安理會沒有提出任何要求考慮的情況下，該報告就自動被視同是安理會無異議的

³ Wilson Center, Digital Archive, International History Declassified, <<http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/112667>>.

⁴ 1950年聯合國安理會的成員除5個常任理事國外，尚有厄瓜多爾、印度、古巴、埃及和挪威。請詳 Wilson Center, Digital Archive, International History Declassified, <<http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/112681>>。

通過。⁵因此聯合國安理會對於全權證書的問題基本上是循著過去已經建立的程序而行，即便是當安理會有新當選的非常任理事國會員加入時，聯合國秘書長就會提供安理會一份報告，說明所有全權證書都是經由適當的權力機構所發出並且符合程序。而安理會也不會特別採取驗證的行動就成為慣例，因此安理會基本上可說是默認並同意聯合國秘書長所提出關於全權證書審查的報告。

基於此，美國認為蘇聯要求安理會拒絕承認國民黨政府代表資格的提案是程序事項而非實質問題，並主張常任理事國即使反對也不能行使否決權。美國並進一步表示即便在安理會有多數的會員國贊成蘇聯之提案而美國投票反對的情況下，同樣的，美國也不應被視為是在行使否決權。同為安理會常任理事國的法國也採取了和美國相同的立場，促使法國採取此一立場相當重要的原因則是北京承認了北越政府而幾乎是與法國站在對立的立場。⁶安理會繼而討論中國代表權的問題，並就蘇聯所提不承認國民黨代表之全權證書的提案加以表決，投票結果以 6 票反對，3 票贊成及 2 票棄權否決了蘇聯的提案。蘇聯代表因之憤而退席，一直要到同年 8 月 1 日因為蘇聯要出任安理會輪值主席討論韓戰的問題時才又回到安理會。⁷

蘇聯在出任安理會的輪值主席時就再度要求不予承認國民黨政府代表的全權證書，但蘇聯的此項要求並沒有被安理會多數會員國所接受。安理會多數會員國認為聯合國大會才應該是對「中國代表權」問題採取行動之更適當的機構，而聯大也接受了安理會此一建議。因此「中國代表權」的問題就轉移

⁵ Leland M. Goodrich, Edvard Hambro and Anne Patricia Simons, *Charter of the United Nations: Commentary and Documents*, 3rd and revised ed. (New York, N.Y.: Columbia University Press, 1969), p. 200.

⁶ Benjamin H. Brown and Fred Greene, *Chinese Representation: A Case Study in United Nations Political Affairs* (New York, N.Y.: Woodrow Wilson Foundation, 1955), pp. 4-5.

⁷ 安理會表決結果，古巴、厄瓜多爾、埃及、法國、美國及中華民國 6 票反對，印度、南斯拉夫及蘇聯 3 票贊成，英國及挪威 2 票棄權，贊成及棄權的國家當時均已和中華人民共和國建有外交關係。Foreign Relations of the United States (其後簡稱 FRUS), 1952-1954, *United Nations Affairs, Volume III*, edited by Ralph R. Goodwin (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1979), Document 420. <<http://www.history-lab.org/documents/frus1952-54v03d420>>。其後有關「美國外交關係檔案」(FRUS)的註解將簡化以編者、冊名及檔號或頁數呈現。

第三章

「兩個中國」或「一中一台」 解決聯合國「中國」席位問題

觀聯合國內空氣，多數傾向兩個中國之解決途徑。

-- 1961年7月20日中華民國駐聯合國常任代表

蔣廷黻報回外交部的電文¹

中國內戰的結果使美國杜魯門政府減弱了對蔣介石的支持，及至韓戰的爆發，美國為了遏阻共產勢力的擴張才又恢復支持國民黨政府，包括支持其在聯合國的中國席位，而這也是美國及聯合國面臨「兩個中國」問題之始。美國與中華民國之間除了正式的邦交之外並在1954年簽署了《中美共同防禦條約》，但這些發展卻讓蔣介石對美國的中國政策有所誤判，認為美國在反共的前提下只有繼續支持其政府做為聯合國及國際社會中唯一代表中國的政府而沒有其他更好的選擇。而美國的支持剛好又可強化蔣介石政府所宣稱自己才是中國「法統」的立場，並有利於其繼續在台灣統治的「合法性」。

事實上，美國政府在韓戰結束後即與北京展開秘密會談，已顯示美國政府試圖與中華人民共和國改善關係的端倪，雖然美中兩國的接觸仍無法改變美國對國民黨政府的政策，美國政府「兩個中國」計議的浮現則已經是不爭的事實。但蔣介石對美國政府的支持所產生的誤判，以及為了維持其反共復國的「法統性」及統治台灣的實際利益而堅持「漢賊不兩立」的立場，卻逐步走向並導致最終喪失了中華民國政府在聯合國之中國席位的結局，而更壞的影響則是在

¹ 〈美國對華政策與聯合國代表權問題案〉，外交部檔案分類號632，案次號89011，外交部收電340457，來電專號第097號，民國50年7月20日。

蔣介石及國民黨威權統治下的台灣卻因此在國際外交上長期的被孤立。

第一節 1950 年代及 1960 年代聯合國之中國席位的挑戰

1950 年 1 月，杜勒斯（John Foster Dulles）時任美國杜魯門政府國務院的特使，即已有讓聯合國阻止共產黨佔有台灣，並促使台灣中立化及使台灣成為獨立之共和國的構想。杜魯門總統雖認為沒有人能夠相信共產黨，但在面臨蘇聯於二戰後在全球各地的擴張，還是希望 1949 年 10 月成立的中華人民共和國不會一面的倒向蘇聯。杜魯門政府希望能離間北京與莫斯科的關係而促使美中關係的良性發展，或至少讓中華人民共和國演變成類似狄托（Josip Broz Tito）統治下的南斯拉夫，以平衡蘇聯在二戰後在全球各地擴充其共產主義的勢力範圍。杜魯門在該月 15 日發表了一般認知的「台海不干涉聲明」，表示「美國政府不希望捲入中國的國內紛爭。相同地，美國亦不欲對台灣的中國軍隊，提供軍事援助與建議。」²在美國國會共和黨參眾議員抨擊杜魯門政府此項形同放棄國民黨政府及放棄台灣的政策，同時杯葛杜魯門政府援助韓國的法案下，杜魯門政府才提供國民黨政府一些坦克及軍用車輛等軍事援助，但杜魯門政府仍支持國民黨政府在聯合國擁有中國席位。

因蘇聯在安理會杯葛中華民國政府的代表不成憤而退席，而北京也致函聯合國要求恢復其在聯合國應有的席位等而引發了「中國代表權」的爭議，聯合國秘書長賴伊希望美國政府能支持他有關形同「一中一台」的構想來解決此一爭議。1950 年 4 月 20 日，韓戰發生之前，賴伊在白宮和杜魯門總統及艾奇遜國務卿會面討論中國代表權的問題。賴伊認為蘇聯不參與聯合國會議及將北京隔離在聯合國之外都會影響聯合國對國際安全及和平的維護，為了保有聯合國就必須解決中國代表權的問題。賴依認為如果取消蔣廷黻的代表資格則蘇聯代表可能就會重返聯合國，而共黨中國也仍舊不能進聯合國參加會議，對美國而言雖然會是一項困難的決定但對美國並沒有任何害處。更何況以目前情勢的發展來看，因為台灣得到美國的支援相當有限，共產中國是

² 戴天昭著，李明峻譯，《台灣國際政治史》（台北：前衛，2002 年），頁 345。

有相當的機會攻下台灣，一旦如此美國在西太平洋防線和其他也在西太平洋有共同利益的國家就會遭遇共黨中國的軍事威脅。³

至於福爾摩沙的問題，賴伊向杜魯門總統及艾奇遜國務卿表示應該讓八百萬的台灣人表達他們自己對台灣未來的看法，或許台灣人想要獨立。賴伊認為台灣在蔣介石及其從中國大陸所帶來之武裝力量的統治下和一個被佔領的國家所處的地位幾乎也沒有什麼不同。賴伊更主張在北京可能拿下台灣之前，趕快將台灣置於聯合國的託管之下以免錯失時機。同時他也表示也許在聯合國託管 5 年之後再由台灣人民決定他們自己的命運。⁴

艾森豪政府與「台灣獨立」的可能性

1953 年 1 月杜勒斯（Allen Welsh Dulles）接受新當選之美國總統艾森豪的任命成為美國國務卿。1953 年 6 月韓戰剛結束之際，杜勒斯及其政策幕僚就開始構思後韓戰時代美國的中國政策，初步的構想是認為在 1955 年若聯合國修改憲章時，讓中華人民共和國及台灣都在聯合國擁有席位，而杜勒斯也在艾森豪總統的默示下，不動聲色的推動此一政策。杜勒斯認為國民黨政府不可能無限期的防守金門，因為共產黨不可能無視於金門從中國大陸的分離，但卻有可能同意福爾摩沙的獨立。因此杜勒斯向美國國家安全會議報告，只要聯合國能結束台海雙方的軍事敵對，他願意接受國民黨政府失掉金門，但台灣可能獲得獨立這樣的結果。⁵

1950 年代初美國所面對的中國政策之挑戰，即是如何因應國民黨及共產黨政權於聯合國及國際社會中競爭中國政府之代表的問題。當時美國政府似乎面臨以下四項選擇⁶：

1. 美國應該繼續承認國民黨政權為中國政府的代表。主要的論點乃是基

³ Trygve Lie, *In the Cause of Peace: Seven Years with the United Nations*, p. 264.

⁴ *Ibid.*, p. 265.

⁵ Gordon H. Chang, *Friends and Enemies: The United States, China, and the Soviet Union, 1948-1972* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1990), p. 147.

⁶ Brookings Institution, *Major Problems of United States Foreign Policy 1950-1951* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1951), pp. 298-230.

第四章

貌合神離的盟友—尼克森與蔣介石

中華民國政府對聯合國的基本態度是…聯合國的「中國代表權」問題看起來更像是美國的問題而不是中華民國政府的問題。聯合國「中國代表權」問題的失敗對美國而言，較之中華民國政府會是項更大的失敗。¹

--克萊恩 (Ray S. Cline)

如果蔣介石在 1964 年或 1965 年左右開始或更早因應聯合國會員對解決中國代表權問題的變化，逐漸朝向接受聯合國許多會員國包括中華民國的邦交國有關「兩個中國（政府）」的提議，則中華民國政府在 1971 年後繼續留在聯合國及其周邊組織的可能性應是毋庸置疑。以當時的國際情勢而言，聯合國已多傾向讓兩個中國政府都能在聯合國內擁有席位，若再透過美國的助力，國際社會接受「兩個中國」或「一個中國，兩個政府」的可能性自然是相當的高。影響此一國際情勢變化另有一個相當重要的因素，則是蘇聯因中蘇共交惡的問題而對北京取得聯合國中國席位的支持轉趨表面，但蔣介石及其國民黨政府卻未能把握此一國際情勢的轉變，繼續自囿於「漢賊不兩立」的外交國策，終至喪失聯合國席位及導致中華民國外交上的大潰敗。

¹ 克萊恩 (Ray S. Cline) 為美國中央情報局官員，於 1958 年被派為中情局駐台北站的站長，與蔣經國公事過從甚密，私交亦篤。此處中譯文是本書作者譯自美國外交檔案中原文的一部分，較完整的原文如下：“...the fundamental GRC attitude toward the UN was that, while there was some prestige in membership, it was not really essential. Chinese take the view that the UN Problem is really more a U.S. problem than one for the GRC. They are willing to cooperate with us on it, but they feel a defeat in the UN would be more a U.S. defeat than a GRC defeat.” Harriet Dashiell Schwar, ed., *FRUS, 1964-1968, Volume XXX, China*, Document 142.