

文稿

美國對中華民國在聯合國政策之演變

李敏智* 施浚龍** 謝侑道***

摘要

1945 年，第二次世界大戰結束後，於當年的 6 月，在舊金山成立「聯合國」，我國也派代表團參與大會並簽署「聯合國憲章」，正式成為聯合國的創始會員國及安理會常任理事國。

1949 年 10 月 1 日，中華人民共和國成立，中國形成了分裂的狀態，成立兩個政權，雙方皆主張是中國的唯一合法政府，海峽兩岸，到底哪一邊才能真正代表中國在聯合國行使職權，便成了爭議，這就是我國在聯合國裏，所謂「中國代表權問題」的原由。

美國對我國在聯合國的政策中，歷經了 40 年代的「支持」，50 年代的「緩議」，演變到 60 年代前期的「重要提案」，到 60 年代後期的「雙重代表案」，最後放棄「雙重代表案」，迫使我國在 1971 年 10 月 25 日退出聯合國，皆顯示出我國在聯合國的席位，深受美國的影響。

本文將對美國與台灣為了保衛「在聯合國裏中國代表權」政策的交涉過程中，做此一研究。回顧這段政策演變過程，期待可以讓我國對於未來爭取加入國際組織或地位時，能有所啟發與助益。

關鍵詞：聯合國、雙重代表、中國代表權

一、前言

自從 2000 年，台灣首次出現政黨輪替，由民進黨執政，陳水扁政府便將台灣重返國際組織視為當務之急的工作，更積極地遊說友邦國家來支持台灣加入聯合國。殊不知早在 1993 年，台灣社會已展開「參與聯合國」的熱烈活動¹，在第 48 屆「聯合國總務委員會」上，運作薩爾瓦多等七個

* 中州技術學院通識教育中心專任講師

**中州技術學院自動化控制系專任副教授

***中州技術學院通識教育中心專任副教授

¹ 「我國加入聯合國策略之檢討」，《立法院公報》，第 87 卷第 41 期，台北：立法院，民國 87 年 10 月 24 日，頁 320-330。

友邦國家，首次正式提出「台灣進入聯合國」的提案，直到 2008 年止，我國已 16 度扣關聯合國。整理歷年來我國所提出的主張，其內容大致如下：

(1)根據聯合國會籍普通化原則及分裂國家在聯合國已建立的平行代表權模式，建議設立特別委員會，來進行研究我國在國際體系中特殊的情況。

(2)要求聯合國重新檢視 2758 號決議案，剝奪了台灣兩千三百萬人民參與聯合國的權利，係一與當前國際現實脫節也不符合國際正義原則的決議。

(3)中華民國不再代表全中國，只尋求代表台灣兩千三百萬人民，中華民國與中華人民共和國並列，中華民國參與聯合國，不會阻礙一個分治中國未來的統一，中華民國希望仿倣南、北韓模式，由兩岸領導人會面，共同解決未來一個中國的問題²。

由此可知，我國在考慮到現今國際的情勢的變化下，台灣爲了重返聯合國，已放棄了過去「零和式」的思考模式，願意將實際的管轄權和代表權分開來。從 1945 年起，我國參與聯合國，至 1971 年止，我國退出聯合國，在這近 30 年的歲月中，處處可以顯示美國對中華民國在聯合國的態度，是直接影響了我國在聯合國的席位。本文將對美國與台灣爲了保衛「在聯合國裏中國代表權」政策的交涉過程中，做此一研究³。回顧這段政策演變過程，期待可以讓我國對於未來爭取加入國際組織或地位時，能有所啓發與助益。

二、美國對台灣在聯合國政策之演變

1945 年，第二次世界大戰結束後，於當年的 6 月，在舊金山成立「聯合國」，我國也派代表團參與大會並簽署「聯合國憲章」，正式成爲聯合國的創始會員國及安理會常任理事國⁴。

1949 年 10 月 1 日，中華人民共和國成立，中國形成了分裂的狀態，

² 中央通訊社編者，《2001 年世界年鑑：外交與國防篇--我國參與聯合國提案情形比較》，台北：正中，民國 90 年，頁 120-130

³ 張有溢，《聯合國中國代表權問題的演變始末》，碩士論文，台北：國立台灣大學政治學研究所，民國 64 年，頁 5-10。

⁴ 林秋敏編，《中華民國與聯合國史料彙編：重新參與篇》(下冊)，台北：國史館，民國 91 年，頁 52-53。

成立兩個政權，雙方皆主張是中國的唯一合法政府，海峽兩岸，到底哪一邊才能真正代表中國在聯合國行使職權，便成了爭議，這就是我國在聯合國裏，所謂「中國代表權問題」的原由。

1949 年 11 月 15 日，中共外交部長周恩來致電聯合國秘書長 Trygve Lie，說：「新的中國政府已成立，中華民國沒有資格再代表中國，要求驅逐國民政府在聯合國的表權。」⁵於是便展開了美國對台灣在聯合國政策之演變過程。

就整個 50 年代的觀察而言，美國對我國在聯合國的政策主要是採取「緩議」(moratorium)的策略，來對抗中國代表權的問題，來維護台灣在聯合國的席次⁶。此模式就是一方面將中國代表權的問題交由「中國代表權誰屬特別委員會」去審議討論；另一方面，只要有任何國家的代表在聯合國提出中國代表權的問題，美國就會以「緩議」來回應，基本上就是一種「拖延」戰術。

到了 60 年代，這種「緩議」的方式，已漸漸地失去其作用了。因為在聯合國會員國的數目已從 60 國增加至 99 國，運用「緩議」的模式似乎無法阻檔「中國代表權」議題在聯合國會議上的討論空間⁷。因為畢竟在國際社會中，有一些牽涉到國際安全及和平的事件，沒有中共的參與，是無法真正解決問題的。因此中國代表權的問題，不再只是一個程序問題，而是一個迫切性的實質問題。短短的十年內，以「緩議」手段來阻止中共在聯合國代表權的反對票增加 5 倍，而支持的票數則維持不變。

表一：1950—1960 年聯合國歷屆大會表決美國「緩議」案統計表如下：

年代	支持	反對	棄權
1950	38	10	8
1951	37	11	4
1952	42	7	11
1953	44	10	2
1954	43	11	6
1955	42	12	8

⁵ 朱健民，「確保我國在聯合國的合法地位--14 年的苦鬥經過」，台北：《政治大學報》第 9 期，民國 53 年，頁 75-80。

⁶ 外交部，《外交部週報》，第 29 期，台北：外交部，民國 40 年，頁 1-5。

⁷ 《中央日報》，民國 40 年 11 月 15 日，17 日。

1956	47	24	7
1957	47	27	9
1958	44	28	9
1959	44	28	9
1960	42	34	22

資料來源：王杏芳，《中國與聯合國》，北京：世界知識出版社，1995年，頁 33-38。

因此美國政府對台灣在聯合國的政策由「緩議」演變成「重要問題」的模式⁸，也就是「將任何改變中國代表權的提案，皆視為一重要問題」，其目的是要將中國代表權的爭議，提升為「重要問題」，而「重要問題」的決議，需要有超過三分之二多數表決的超高門檻，以當時美國在聯合國深具影響力的情況而言，大致可以維護我國在聯合國的地位。

然而在 60 年代的後期，此一「重要問題」的策略，因韓戰的爆發，及美國在越戰的挫敗，國際情勢發生丕變，美國對我國在聯合國的態度也因現實上的考量，改採「雙重代表」的思維，試圖來解決中國代表權問題的方法⁹。基本上，就是美國以「冷戰反共」的方式，試圖來阻止中共加入聯合國；但在另一方面，美國則又與中共成立了具官方性質的「華沙會談」管道，來造成國際上有「兩個中國」的事實存在。美國對我國在聯合國的政策，再度由「重要問題」而演變成「雙重代表權」的模式。

表二：1961—1970 年聯合國大會上，以「重要問題」模式，需要三分之二的多數決，來支持中共進入聯合國政策的統計表如下：

年代	支持	反對	棄權
1961	36	48	20
1962	42	56	12
1963	41	57	12
1965	47	47	20
1966	46	57	17
1967	46	57	17
1968	44	58	23

⁸ 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，民國 90 年，頁 30-40。

⁹ 張欽盛，「加拿大對聯合國中國代表權政策之演變」，《聯合國與歐美國家論文集》，台北：中央研究院歐美研究所，民國 86 年，頁 200-205。

1969	48	56	21
1970	51	49	25

資料來源：王杏芳，「中國與聯合國」，北京：《世界知識出版社》，1995年，頁 35-37。

三、雙重代表政策之交涉過程

1971 年 4 月 23 日，美國政府提出「雙重代表權」的政策，也就是基本上承認兩個中國並存於聯合國，才是真正解決中國代表權問題的方法。美國和台灣雙方達成共識¹⁰，其協議內容如下：

(1)我國仍然要求提出「重要問題」的模式，以三分之二多數決的門檻來保障我國在聯合國的會籍。

(2)台灣願意接受雙重代表權的方式，但決不放棄我國在安理會的席次。

(3)我國在安理會的席次，美國會努力維護，但無法做出保證。

(4)台灣願意策略性的讓步，是因為評估中共不會依此「雙重代表」的模式來加入聯合國。

(5)台灣對外不會公開表示支持「雙重代表權」案。

美國與台灣剛達成「雙重代表權」的共識，美國政府卻於 7 月 15 日指派國家安全顧問季辛吉訪問中共，開啓與「中共關係正常化」的大門並與中共達成協議。於 8 月 2 日，美國正式發表聲明：「美國支持中華人民共和國在聯合國的席次，同時美國亦反對任何排斥中華民國或用不同的方法來剝奪台灣在聯合國的代權。至於在安理會的中國席次問題，則交由聯合國的 127 個會員國來決定。」¹¹

然而中共並不認同「雙重代表權」的政策，周恩來於 8 月 9 日堅決表示：「如果兩個中國同時並存於聯合國的話，中共將斷然不會接受聯合國的席位，即使聯合國通過提案，來暗示台灣地位仍懸而未決，中共也不會進入聯合國。」¹²在國際情勢的壓力下，又因為中共堅決的反對態度下，美國終於放棄了支持台灣在安理會的席位，這無疑違反了美國對我國在聯合國

¹⁰ 沈劍虹，《使美八年紀要-沈劍虹回憶錄》，台北：聯經，民國 71 年，頁 50-55。

¹¹ 「美國對中國代表權聲明全文」，《國際現勢》，第 806 期，民國 60 年 8 月 16 日，頁 5-10。

¹² 「周恩來聲明與美國反應」，《國際現勢》，第 807 期，民國 60 年 8 月 23 日，頁 6-7。

所提出「雙重代表」政策中，「努力維護台灣在安理會席次」的共識，也就是說美國放棄了「中華民國在聯合國雙重代表權」的政策。中華民國遂於 1971 年 10 月 25 日，宣布退出聯合國。

表三：1966—1968 年聯合國大會上，表決「委員會案」，支持中華民國在聯合國席次的統計表如下：

年代	支持	反對	棄權
1966	34	62	25
1967	32	57	30
1968	30	67	27

資料來源：陸以正，「微臣無力可回天--陸以正外交生涯」，臺北市：

[天下遠見出版](#)，民國 94 年，頁 186-190。

四、探討雙重代表政策失敗之原因

從 1971 年 4 月 23 日至 10 月 25 日，短短的半年中，美國由原本支持「雙重代表案」，演變成不支持的態度，探究其原因如下：

(1)我國政府錯估了當時的國際情勢，執意堅持以「重要提案」的方式，來確保我國在聯合國的席位。倘若當時的政府能夠單獨以委員會案的運作方式，來結合支持台灣國家的票數，尤其是在那個時期，美國、日本、加拿大和義大利等相當代表性的大國，是支持以「雙重代表權」的模式，來維護台灣在聯合國的席次。可惜當我國正在猶豫不決時，國際的情勢發生了變化¹³，我國也就錯失了良機。

(2)美國政府希望我國在國際間公開表態支持「雙重代表案」，來表現出我國願意解決「中國在聯合國代表權」爭議上的誠意，然而我國卻未能當機立斷，掌握當時的國際情勢，仍然堅持繼續使用「重要問題案」的模式，造成美國等支持我國國家的疑慮，進而與中共接觸，放棄了原本支持我國在聯合國「雙重代表案」的政策¹⁴。我國終於在 1971 年 10 月 25 日，駐聯合國大使周書楷以程序問題要求上台發言，宣布我國退出聯合國，結束了我國在聯合國 26 年會員國的席位，取而代之是中共，代表中國在聯

¹³ 「尼克森總統談我安理會席位」，《國際現勢》，第 812 期，民國 60 年 9 月 27 日，頁 5-6。

¹⁴ 同註 9，頁 63-65。

合國的席次。

(3)美國政府大玩兩面手法。在戰略上，美國希望能夠與中共改善關係，因此不論如何，讓中共進入聯合國是國際情勢上的需要。而「雙重代表案」的政策只是美國與「中共關係正常化」過程中，一個對中華民國的權宜之計。

五、結論與展望

1945 年，我國參加聯合國成立大會並簽署聯合國憲章，成為聯合國的創始會員國及安理會常任理事國，至 1971 年，我國退出聯合國，直到 1993 年始，我國又再度正式向聯合國總務委員會提案，申請加入聯合國。在這過程中，處處顯示出美國對我國在聯合國政策演變中，佔有非常重要的角色。美國對我國在聯合國的政策中，歷經了 40 年代的「支持」，50 年代的「緩議」，演變到 60 年代前期的「重要提案」，到 60 年代後期的「雙重代表案」，最後放棄「雙重代表案」，迫使我國在 1971 年 10 月 25 日退出聯合國，皆顯示出我國在聯合國的席位，深受美國的影響。因此如何在不損及國家安全利益及平等互惠的原則下，積極地來爭取美國的支持和中共的共識，是今後我國加入聯合國所要面臨的重要課題，也是我國所要努力的最大目標。

再者國際情勢是瞬息萬變的，常常在關鍵的時刻，需要政治人物在最短的時間內，做出最明智的判斷，否則機會將稍縱即逝，因此，務實是很重要的因素。

最後，我們可以深刻的體會到國際是現實的；是殘酷的。沒有永久的朋友；也沒有永久的敵人。任何國家的領導人在做決策時，所要考慮的是如何符合自己國家的最大利益，因此唯有堅強的國力和健全的制度，才能在國際舞台上屹立不搖。

參考書目

(一)圖書部份

- 1.《中華民國與聯合國史料彙編：中國代表權》，王正華編，台北：國史館，民國 90 年。
- 2.《使美八年紀要-沈劍虹回憶錄》，沈劍虹，台北：聯經，民國 71 年。
- 3.《中華民國與聯合國史料彙編：重新參與篇》(下冊)，林秋敏編，台北：國史館，民國 91 年。

4. 《中國與聯合國》，王杏芳，北京：世界知識出版社，1995年。
5. 《微臣無力可回天--陸以正外交生涯》，陸以正，臺北市：[天下遠見出版](#)，民國94年。

(二)期刊報紙

1. 《2001年世界年鑑：外交與國防篇--我國參與聯合國提案情形比較》，中央通訊社編，台北：正中，民國90年。
2. 「美國對中國代表權聲明全文」，《國際現勢》，第806期，民國60年8月16日。
3. 「周恩來聲明與美國反應」，《國際現勢》，第807期，民國60年8月23日。
4. 「尼克森總統談我安理會席位」，《國際現勢》，第812期，民國60年9月27日。
5. 《中央日報》，民國40年11月15日，17日。

(三)學位論文

1. 《聯合國中國代表權問題的演變始末》，張有溢，碩士論文，台北：國立台灣大學政治學研究所，民國64年。
2. 「確保我國在聯合國的合法地位--14年的苦鬥經過」，朱健民，台北：《政治大學報》第9期，民國53年。
3. 「加拿大對聯合國中國代表權政策之演變」，張欽盛，《聯合國與歐美國家論文集》，台北：中央研究院歐美研究所，民國86年。
4. 《由國際體系理論與國內政治決策模式看美國政府處理聯合國「中國代表權」問題之政策(1961-1971)》，周啓宇，碩士論文，台北：淡江大學美國研究所，民國83年。
5. 《一九七一年美國設計聯合國中國雙重代表權之研究》，涂成吉，碩士論文，台北：淡江大學美國研究所，民國91年。
6. 《冷戰後美國對聯合國政策之研究》，張朝敬，碩士論文，台北：東吳大學政治系研究所，民國93年。

(四)政府出版品

1. 《立法院公報》，「我國加入聯合國策略之檢討」，第87卷第41期，台北：立法院，民國87年10月24日。
2. 《外交部週報》，外交部，第29期，台北：外交部，民國40年。