



中華民國 在聯合國的最後日子

一九七一年台北接受雙重代表權之始末

◎涂成吉 著

中華民國

在聯合國的最後日子

一九七一年台北接受雙重代表權之始末



◎涂成吉 著

中華民國在聯合國的最後日子：一九七一年台北接受雙重代表權之始末 / 涂成吉著.-- 一版.-- 臺北市：秀威資訊科技, 2008.08
面；公分.-- (社會科學類；AF0086)
參考書目：面
ISBN 978-986-221-057-4
1. 聯合國代表權 2. 中華民國

642.5

97014719



社會科學類 AF0086

中華民國在聯合國的最後日子

——一九七一年台北接受雙重代表權之始末

作 者 / 涂成吉

發行人 / 宋政坤

執行編輯 / 賴敬暉

圖文排版 / 黃莉珊

封面設計 / 蔣緒慧

數位轉譯 / 徐真玉 沈裕閔

圖書銷售 / 林怡君

法律顧問 / 毛國樑 律師

出版印製 / 秀威資訊科技股份有限公司

臺北市內湖區瑞光路 583 巷 25 號 1 樓

電話：02-2657-9211

傳真：02-2657-9106

E-mail：service@showwe.com.tw

經銷商 / 紅螞蟻圖書有限公司

臺北市內湖區舊宗路二段 121 巷 28、32 號 4 樓

電話：02-2795-3656

傳真：02-2795-4100

<http://www.e-redant.com>

2008 年 8 月 BOD 一版

定價：210 元

• 請尊重著作權 •

Copyright©2008 by Showwe Information Co.,Ltd.

【目次】

第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與目的	1
第二節 研究範圍與方法	4
第三節 研究限制與章節簡介.....	9
第二章 雙重代表權之歷史背景.....	15
第一節 美國在聯合國中國代表權問題策略之演變.....	16
第二節 雙重代表案在美國兩個中國政策下之演進.....	29
第三章 我國接受雙重代表權之始末.....	43
第一節 雙重代表案在尼克森對華政策下的構思.....	43
第二節 美、台雙重代表案之交涉與定案.....	57
第三節 聯合國大會第二十六屆常會之進行.....	79
第四章 雙重代表案失敗原因.....	87
第一節 六〇年代契機之錯失.....	87
第二節 季辛吉之兩手策略	95
第三節 國府未能表裡如一	101

第五章 我國現今平行代表權之主張與作為.....	107
第一節 我國重新「參與聯合國」之主張與過程	107
第二節 參與聯合國之模式與策略	111
第三節 美國政府對我國重返聯合國的政策態度	119
第六章 結論	127
參考書目	133
附錄一 中美聯合國會籍問題全面研究報告全文節錄.....	139
附錄二 蔣介石總統與墨菲特使會談紀要英文全文.....	161

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

一九七一年十月二十五日，我國被迫退出聯合國，歷經二十餘年國際空間的壓縮孤立後，終於在一九九〇年代掀起「參與聯合國熱潮」¹，這一方面是有利的國際政治氣候配合，即蘇聯解體，美國降低對中共「制蘇」上的依賴；另一方面則當歸功國人長期勤奮努力下的經濟奇蹟及政治民主化，獲得了國際的肯定，鼓舞了國人對擴展國際空間及追求國際尊嚴的熱切，希望以進入聯合國取得國際認同，向國際社會宣示：中華民國是一願意承擔國際義務且愛好和平之主權國家。

為達到參與聯合國之目的，綜合朝野有識之士建議，不論是以「重返」方式的「一國一席」、「一國兩席」，或以「加入」為主之「兩個中國」及「一中一台」，基本上都是以兩岸「平行代表權」，並配合中國分裂、分治事實為主要思考架構；同時強調惟有務實彈性的作為及放棄傳統僵硬思維，方不致重蹈過往失敗覆轍。因此，台北政府自一九九三年，經友邦薩爾瓦多等七國，首次向第四十八屆聯合國總務委員會提案進入聯合國，迄二〇〇七年，已十五度扣關聯合國。審視歷次我國提案內容及主張，大致可整理如下：

¹ 為平衡外交與兩岸關係之政策，執政當局自始即強調「參與」聯合國，不明言「重返」或「加入」，以增加推動的彈性。引自胡志強〈我國加入聯合國策略之檢討〉，立法院公報，第八十七卷，第四十一期（台北：立法院，民87年10月24日），頁325～327。

- (一) 根據聯合國會籍普遍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，進行研究中華民國在國際體系特殊情況。
- (二) 要求聯合國重新檢視2758號決議，剝奪了中華民國在台灣二千多萬人民參與聯合國權利，係一與當前國際現實脫節亦不符合國際正義原則的決議。
- (三) 第五十三、五十四、五十五屆聯合國大會，中華民國政府提案內容，更明確宣稱「不再代表全中國，只尋求代表台灣二千三百萬人民。」，備忘錄中，中華民國在台灣與中華人民共和國並列，並指出：「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

細觀此一內容可見政府當局已決意採取與海峽對岸並存的原則參與聯合國。更具體的說，外交部門並不傾向於透過以往「中國代表權問題」³零和競爭式之提案以取代中共在聯合國之席位，因為如此作法無異要求重新翻案聯合國2758號決議，將三十年前聯合國「誰是代表中國惟一合法政權？」問題再度提出；考慮現今我國在國際政治實力及情勢，此一「攤牌（showdown）」式選擇，也難以取得世界重要國家認同支持。一九九三年十二月外交部發表之外交白皮

² 中央通訊社編著，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：正中書局，民90年），頁126～127。

³ 中國代表權，美國官方稱為“chi-rep” question 或 CHIREP。外文常用有 The Question of Chinese Participation in The United Nation 或 The Question of Representation of China in The United Nation 亦有簡稱 Chinese Participation in The United Nation。張有溢，聯合國中國代表權問題的演變始末，碩士論文（台北：國立政治大學政治研究所，民64年），頁7。

書就明白體察指出：「在國家完成統一之前中華民國政府與中共政權同時並存，海峽兩岸『皆有權代表』雙方有效管轄範圍之中國人，參與國際社會之各項活動。」，而有趣的是現今決定將實際管轄權與代表權相互釐清的主張，不論實質內容與務實涵現，與三十年前美國為挽救我聯合國會籍，所設計之「雙重代表權」（Dual Representation）如出一轍。所不同者，如今痛快接受，卻已主客易位矣！

近代史上有關我國在聯合國最後會籍奮戰中，對「雙重代表權」的真實態度，向來是諱莫如深，到底國府是始終「漢賊不兩立」地抗拒？抑或全盤接受美國「兩國兩席」安排？加上當今國內政治情勢在入聯、返聯爭論激情之餘，對這段過往情勢，仍人云亦云，語焉不詳。因此，三十年前——一九七一年第二十六屆聯合國大會前，國民政府為保衛聯合國席位，最後決定接受美國所提出之「雙重代表權」的一段模糊美台關係史，是本文探索所在；除了我國與聯合國中國代表權問題的歷史爭議外，尤聚焦研究於台北當局對雙重代表案之真正態度，從陸續台灣國史館及美國國家安全檔案解密資料顯示：當時台北一群外交官員及政府高層對美方所擬之「雙重代表權」案從抗拒到最後接受的折衝過程中，所顯現的理性明快與忍辱負重，國民政府並非如一般人想像或正式對外公佈般地，那麼頑固堅持「寧為玉碎，不為瓦全」之立場，尤其非如一般政治人士批評謂聯合國之退出，全歸咎於蔣介石政府固執於「漢賊不兩立」、「台灣代表全中國」或「堅持一個中國」等虛妄神話作祟所致。⁴

⁴ 總統府國策顧問陳隆志於民國 91 年 7 月 22 日在總統府國父紀念月會專題報告台灣與聯合國中指出：「一九七一年情勢逆轉，中華人民共和國在聯合國成為中國惟一合法政府……當時蔣介石強調的是『漢賊不兩立』、『一個中國』……這一切問題都是蔣介石造成的！因為他頑固拒絕『兩個中國』的建議。」 See at <http://www.president.gov.tw>

在撫今追昔，重新出發，全國期盼參與聯合國的同時，本文目的即在研究一九七一年四月至十月底，我國在聯合國最後的這一段時間，台、美為保衛「中國聯大代表權」而採「雙重代表案」的交涉及妥協過程，重新認識國府當時在美國實質採行「兩個中國」政策下的務實作為，以確保我國在聯合國會籍並準備接國際現實的安排。而在「雙重代表權」案的構思與實踐過程中，台美的交涉與妥協是如何進行？中華民國政府對當時國際情勢變化，是否能適時掌握？是否能即時把握時勢的契機，維護國家的生存空間？當聯合國多數會員國希望中華民國接受雙重代表權的時候，我們是否錯失了最好機會？在美國秘密和中共進行交往的同時，中華民國是否為美國所出賣？將是本文內容探討重點。重新檢討這段美台關係的歷史具有重要的意義，也希望藉此一研究對未來我國國際地位爭取或兩岸和平發展，能有進一步的啟發與認識，冀收鑑往知來之效。

第二節 研究範圍與方法

本文研究範圍上，主要設定在一九七一年四月二十三日之「蔣、墨（Robert D. Murphy）會談」（A Conversation Between President Chiang Kai-shek and Mr. Robert D. Murphy）至十月二十五日交付聯合國大會表決期間，美國與國府為因應當年第二十六屆聯合國「中國代表權問題」的挑戰，而有美國主導及規劃下產出之「雙重代表」案的一段構思、交涉與實踐的過程。從近日我國史館及美國國家檔案局（National Archives and Records Administration, NARA）文件和美國國務院公開之『美國外交關係』（Foreign Relations of The United States, FRUS）解密資料對照中，清晰顯現了在這七個月的構思與折

衝關鍵過程中，我方外交官員如何在既要兼顧國策立場，也要顧全現實大局的考量下，與美方妥協的經過。從我國與美方解密資料相互比對，可見以下主要發展關鍵：

- 一、一九七〇年十一月二十四日蔣故總統痛心第二十五屆聯合國大會阿爾巴尼亞（排我納匪）案（Albanian Resolution）⁵首度取得多數會員國支持，當即下達今後聯合國中國代表全問題，我指導方針，乃堅持「漢賊不兩立」立場。
- 二、一九七一年一月十八日，尼克森政府完成『中美聯合國會籍問題全面研究』報告，建議「雙重代表案」之採用策略。
- 三、三月，美國派遣特使布朗首度向外交部政務次長楊西崑建議，今年聯合國大會有關「中國代表權」問題解決，美國希望中華民國與中華人民共和國同時並存聯合國，但我安理會席次須轉予中共，為我峻拒。
- 四、四月二十三日，墨菲（Robert D. Murphy）特使銜美國總統尼克森（Richard M. Nixon）之命與蔣故總統會晤時，繼續提出雙重代表權建議，惟安理會席次仍保留與中華民國，台美達成對「雙重代表權」的採納共識。
- 五、五月六～八日，沈劍虹大使在赴美履新途中與日本賀屋宣興國會議員與外相愛知揆一等三次會議記錄顯示：我政府已朝向接受墨菲版本之雙重代表案。

⁵ 共產集團每年支持中共進入聯合國提案全銜是「恢復『中華人民共和國』在聯合國合法權利案」要求（一）立即驅逐所有聯合國及其機構現正「非法占有中國席位之國府蔣介石代表。」（二）邀請中華人民共和國派遣代表占有聯合國及其機構之席位，因此我政府稱之「排我納匪」案。慣例是案概由蘇聯提出，一九六三年起，因中蘇交惡改由阿爾巴尼亞領銜提案，故又名「阿爾巴尼亞」案。

- 六、五月十九日美國務院情報室主任克萊恩（Ray Cline）建議我國當接受雙重代表案留在聯合國，讓中共堅持「誓不兩立」之立場而拒絕入會，則仍可維持我「漢賊不兩立」情況。
- 七、五月二十九日，沈大使與美國務卿羅吉斯（William P. Rogers）會商記錄及七月一日沈在與季辛吉談話文件皆顯示：台美仍朝墨菲版雙重表案進行。
- 八、七月四日，我外交部部長周書楷呈 蔣故總統我今秋聯合國立場說帖，言明：接受雙重代表案，唯不涉及安理會席位退讓。並對蔣墨會後，美國遲遲不公佈立場，感到不耐。
- 九、七月十五日，尼克森召開記者會正式公佈季辛吉（Henry A. Kissinger）的密訪大陸並宣佈明年將正式訪問大陸，投下「中國代表權」最大變數。
- 十、七月十九日羅吉斯告知沈劍虹大使：我國必須放棄安理會席次，才有留在聯合國希望。
- 十一、七月二十三日，美駐華大使馬康衛（Walter P. McCaughy）企圖說服蔣經國副院長放棄安理會席位，以求全聯合國會籍，蔣經國仍堅持以墨菲版本為台美妥協共識。
- 十二、七月二十七日，周部長對「羅吉斯與沈劍虹大使會談報告」中有關我聯合國最後立場說明裏，正式揭示：準備接受美方一切條件，惟仍望美國支持保留我在安理會之席位。
- 十三、八月二日，美國發佈正式聲明支持雙重代表權，支持中共進入聯合國，對安理會席次決定將採默認態度。
- 十四、八月二十日，中共強烈抗議決不接受兩個中國安排。

十五、八月二十一日，北美司長錢復與美駐華大使館副館長來天惠（William Glysteen）會談中承認我外交部已正式接受雙重代表案。並因二十日中共強烈反對聲明，相信美中（季辛吉與周恩來）當無秘密協議，此時可說是台美雙方協商過程中最水乳交融時。

十六、九月十六日，對美台爭執不下的安理會席次，尼克森搶先聲明主張讓予中共，匆促定案，中美雙方決策互信及互動關係，再度惡化。

十七、九月十八日，總統府秘書長黃少谷電示我代表團，「倘判明（大會表決）無望通過時」，則不惜退出，決不受辱。

十八、十月五日，周部長聞季辛吉將再度往訪中國，求見羅吉斯。會商中，除評估季辛吉宣佈往訪時機影響，周、羅雙方竟相互質疑彼此執行雙重代表案之決心、誠意。

十九、十月二十五日，聯合國大會辯論終結，進行表決，重要問題（Important Question Resolution）案取得首案表決，阿爾巴尼亞案次之，雙重代表案排第三順位。當重要問題案以四票之差落敗，我代表團判大勢已去，只有憤而宣佈退出聯合國，阿案繼之以七十六比三十五通過，雙重代表案功敗垂成，連表決機會都沒有，中國代表權問題自此終於落幕。

從上述中美官方電報、文件、會議或談話記錄顯示，四月份，墨菲（Robert G. Murphy）特使銜美國總統尼克森（Richard M. Nixon）之命與蔣故總統會晤時，提出雙重代表權建議，惟安理會席次仍保留與中華民國，台美達成對「雙重代表權」的共識，我政府即能果決接受墨菲版之雙重代表案，反而是美國猶豫不決，另懷鬼胎；迄

七月十五日，尼克森召開記者會正式公佈季辛吉（Henry A. Kissinger）的密訪大陸，以「時間緊迫」「面對國際事實」強勢推銷布朗版之雙重代表案，要求我國不但接受中共進入聯合國，還需放棄安理會常任理事席次，羅吉斯告知沈劍虹大使：我國必須放棄安理會席次，才有留在聯合國希望，我方堅不退讓，使台美談判進入僵持。尼克森九月十六日逕行宣佈安理會常任理事席次當一併奉上中共，我不得已接受，方大勢底定。而從七月二十七日、八月二十一日及十月五日，台美談話文件中，更證實我政府在接受「雙重代表」案的靈活考量中，則「期待」中共堅持「誓不兩立」而拒絕入會的立場，不但可保全我聯合國會籍且依舊能維持「漢賊不兩立」的結果，儘管與公開國策不相符合。

本文研究方法擬以歷史文件（Documentary）途徑對聯合國會議紀錄、「兩蔣總統檔案」、美國國務院解密文件及國內、外歷史著作等相關之資料加以檢視，並輔以學者研究立說，希望能藉以了解當時「雙重代表權」案興起的背景、原因，俾深刻還原台美雙方當時在「雙」案的決定互動過程中，求同存異的一段史實研究。本文取材尤倚重國史館珍藏解禁之『蔣中正總統檔案』中有關的文電，更重要的是『蔣經國總統檔案』中有關聯合國中國代表權問題，各項有關台美和台日高層會商的報告和會談記錄，有助我們對這段中美關係史實的還原。外交部所編中華民國出席聯合國大會歷屆常會代表團報告書，『外交部公報』和『外交部週報』，也是主要依據。兼採當時報紙期刊的評論和專文，周書楷、錢復的談話記錄及沈劍虹、薛毓麒、陸以正、魯斯克（Dean Rusk）、季辛吉及尼克森個人回憶錄等相關報導與研究，以足成史事始末及相互論證。

第三節 研究限制與章節簡介

本書研究上，僅限於美、台兩國之官方資料、研究著作或當事人見證有關雙重代表案的構思與交涉，有關中共在「雙」案研究策略上，將不在本文研究範疇，而是純粹以台美兩國立場角度，研究雙重代表案挽救我國在聯合國席位的接受度與可行性的交涉過程，俾還原我國在聯合國最後一段時期的台美關係歷史真相。

另外在研究資料上，由於本論文主題事涉當年我國政策宣示，多年來官方說法一直諱莫如深，相關當事人對此也不願再多作回憶，因此國內圖書資料的相關資訊自不可多得；所幸國史館近期資料解密，使筆者得以整理還原此一歷史片段過程。至於美國務院的解禁材料由於僅至一九六八年，尼克森時代官方紀錄仍付闕如的困難，幸賴聯合報資深駐華府特派員王景弘先生補強提供了蔣墨會談紀要與尼克森政府之雙重代表案的原始研究設計報告等極密可貴文件及對筆者的提示及鼓勵，對本書之完成給予了相當助益，在此特別致謝。

本書全文將分五章，除了第一章緒論，其餘章節安排如下：

第二章 雙重代表權之歷史背景：

本章節將從：（一）美國歷年在聯合國處理「中國代表權問題」的策略演變和（二）美國對華「兩個中國」政策下，雙重代表案的構想及孕育發展。分析雙重代表案的滋生背景、過程。

本文首節美國在聯合國中國代表權問題策略之演變：一九四九年十月中共建交，在中國分裂狀態下策略為之因應：（一）、拖延策略：一九五〇年美國設計聯合國第四九〇號「誰應代表中國出席

大會議題」案及緩議案，將有關中國代表問題提案逕付一特別專門委員會研究後再議。（二）、重要問題案：一九六一年因外蒙古入會案，我否決權行使將牽涉到聯合國法語系非洲國家投票背向，台美重新擬議，改採聯合國憲章第十八條第二款決議：「凡重要問題需2/3會員國同意。」應用到阿爾巴尼亞案，排除中華民國會員國提案之票數門檻要求上。（三）、勢不可為：拖延不是解決的態度，而重要案策略旨在拉高票數門檻，但兩者都不是徹底解決中共在國際日益強大地位及聯合國票數緊逼壓力下的實際政策辦法，一九七〇年第二十五屆聯大示警，中共進入聯合國已是無法抵擋，「雙重代表」案，乃圖窮而匕首現。

次節為雙重代表案在美國兩個中國政策下之演進：敘述美國採行「兩個中國」對華政策與在聯合國處理「中國代表權」問題之平行發展，說明兩中戰略下的延伸性產物—雙重代表案。文分（一）杜魯門政府首先採取觀望曖昧態度，聲明「臺灣地位未定」論，創造兩個中國的模糊狀態，相對配合在聯合國，就是運作緩議案及拖延策略將臺灣地位擱置，卑屈以待中共改變態度。（二）艾森豪時代：採杜勒斯（John Foster Dulles）建議以美台共同防禦條約栓住蔣介石反攻大陸，將金馬外島分割，默示台、澎構成獨立主權地區，建立實質兩個中國狀態，撥下聯合國兩岸雙重代表政策種子。（三）甘迺迪、詹森政府：宣佈「圍堵卻不孤立」中共，使六〇年代雙重代表權進入可行性階段，魯斯克於一九六六年支持美駐聯合國大使高德柏（Arthur Goldberg）建議，採納加拿大所提雙重代表案及義大利「研究委員會」案於當年聯大，首度企圖執行『雙重代表』案，終因中共爆發文化大革命，國際對中共情勢不明顧慮下而受阻。

第三章 我國接受雙重代表權之始末：

首節為**雙重代表案在尼克森對華政策下之構思**：雙重代表案終於到尼克森時代付諸實施，但實質內容已完全與艾森豪、甘迺迪、詹森政府時之主張全然迥異，尼克森思考下的兩中政策是以中共建交為優先，至於在聯合國問題立場則是從原先防堵中共進入，變成反對排除我國聯合國會員資格，雙重代表案淪落成掩護美中（共）秘密建交工具，與前任政府做法、目的完全是南轅北轍。本節三部分敘述：（一）尼克森到「新尼克森」政治心路分析，彰顯其投機性格。（二）尼克森向一中（共）傾斜的兩中政策原因分析（三）「雙重代表」案在尼克森時代的執行內容與設計。

次節及三節為**美台雙重代表案之交涉與定案過程**：一九七〇年十一月蔣總統中正下達「漢賊不兩立」為未來我聯合國代表問題最高指導原則，但四月底尼克森派墨菲特使與蔣議定「雙重代表」案後，此一原則旋被放棄，隨後台美交涉重心，依資料顯示，早不在我政府接受雙重代表案與否，美台高層之關鍵爭執在於國府只願予中共一般會員國權利；安理會席位上，國府是堅持不讓，抗拒到底的。

有關台美交涉、折衝雙重代表案過程，初始，美國計畫支持中共入會但臺灣在聯合國會員資格及安理會席位不變，七月十五日季辛吉密訪大陸後，美國修正計畫，要求國府再退讓，將安理會席次交給中共，以確保會籍。因此本文以尼克森七月十五日公開與北京政府秘密交往前後為準，文分兩段轉折析述：第一階段是以四月份蔣墨會談後的「單純雙重代表案」（不涉及我安理會席位）構成我與美、日協商的進行路線。第二階段則是七月十五日，尼克森宣佈訪問大陸後，美國堅持以一支持中共入會且佔有安理會席位，但不

排除我於聯合國外之「複雜雙重代表案」（由中共取代我安理會席位）為交涉中心。基本上我方談判目標，重要問題案一定要提出，再配合單純之雙重代表案，一定要捍衛住安理會席次；無奈，最終台美達成的策略是以一「變相重要問題案」（1/2簡單多數支持中共入會但排除中華民國仍受重要問題限制必需2/3票數）搭配「複雜雙重代表案」，國府失望下只有放棄安理會席次。

第四章 雙重代表案失敗原因：

探究雙重代表案的失敗原因，與其一味歸諸於國際，實不如反求諸己較為根本，雙重代表案失敗，最關鍵因素可分三點：（一）、六〇年代契機的錯失：我未能掌握六〇年代國際情勢，當雙重代表案已成長為國際多數選擇，美蘇也分別予以支持及沉默中立，我未能掌握契機，當機立斷，靈活運用。（二）、季辛吉的兩手策略：尼、季暗渡陳倉，一再媚共，態度搖擺，混淆國際視聽，聯大會員國自然心領神會美國意圖。（三）國府受制國策立場，不能放棄重要問題案，表裡如一支持雙重代表案，公開號召，奮力一搏，以動國際視聽。

第五章 我國現今平行代表權之主張與作為：

一九九三年我政府正式宣佈將重新「參與聯合國」，而具體主張就是提出在不挑戰中共現有席位，希望兩岸仿兩德、兩韓分裂國家「平行代表權」模式，理論內容及策略方法一如三十年前雙重代表權。首節將敘述、比較我官方開始參與聯合國之過程及「平行代表權」之主張原則，實在是「雙重代表權」內容之再現。次節則分析參與聯合國模式中一國兩席亦即平行代表權是最符合當前參與選