

中華民國在聯合國專門機構席位喪失之  
研究（1971-1972）

論文摘要

石君灝

聯合國專門機構僅是一個代表性的名詞，本質上就是一個由各國政府代表組成的國際組織，當一個國際組織與聯合國經濟暨社會理事會簽署合作協定後，就成為聯合國專門機構，這些專門機構如較為一般所熟知的世界衛生組織、國際民航組織、世界氣象組織、聯合國教科文組織、世界銀行集團、國際貨幣基金等國際組織。現今聯合國共有 19 個專門機構及 4 個相關組織，1971 年時，這兩項分類項目下是 13 個專門機構與 2 個相關組織。相關組織的地位類似於專門機構，惟簽署協定的對象機關不是經社理事會。而除了在 1971 年以後新成立的專門機構以外，中華民國在 1971 年喪失聯合國中國代表權以前，是許多專門機構的會員國之一，詳如表 1。

**表1：聯合國專門機構組織列表以及 1971 年的狀態**

序號	組織名稱	縮寫	1971 年以前是專門機構	1971 年以前會籍狀態
1	聯合國糧食及農業組織	FAO	✓	觀察員
2	國際民用航空組織	ICAO	✓	會員
3	國際農業發展基金	IFAD	-	-
4	國際勞工組織	ILO	✓	會員
5	國際海事組織	IMO	✓	會員
6	國際貨幣基金組織	IMF	✓	會員
7	國際電信聯盟	ITU	✓	會員
8	聯合國教育、科學及文化組織	UNESCO	✓	會員
9	聯合國工業發展組織	UNIDO	-	-
10	萬國郵政聯盟	UPU	✓	會員
11	國際復興開發銀行	IBRD	✓	會員
12	國際投資爭端解決中心	ICSID	-	-
13	國際開發協會	IDA	✓	會員
14	國際金融公司	IFC	✓	會員
15	多邊投資保證機構	MIGA	-	-
16	世界衛生組織	WHO	✓	會員
17	世界知識產權組織	WIPO	-	-
18	世界氣象組織	WMO	✓	會員
19	世界旅遊組織	UNWTO	-	-

中華民國在 1971 年喪失聯合國中國代表權之前，在 13 個聯合國專門機構中，除了在聯合國糧食及農業組織(FAO)為觀察員外，其餘 12 個專門機構皆擁有會員國資格。另外兩個相關組織中，國際原子能機構(IAEA)為會員國資格，關稅暨貿易總協定(GATT)為觀察員地位。兩個相關組織與其他專門機構一樣都由其內部投票處理中國代表權案。

1971 年 10 月 25 日聯合國大會通過 2758 號決議後，隔日 10 月 26 日聯合國秘書長宇譚(U Thant)將 2758 號決議的結果通知各個聯合國專門機構，希望各個專門機構能儘速採取動作，處理各組織內的中國代表權問題，使中華人民共和國政府在各組織內取得中國席位，並排除「蔣介石的代表」。12 個擁有會員國資格的專門機構中，除了 4 個金融性專門機構於 1980 年時才喪失席位，其餘 8 個專門機構則先後於 1972 年年中以前的預定集會通過相關決議，使聯合國大會 2758 號決議適用於各專門機構，1971 年 10 月下旬至 1972 年 5 月下旬多數的專門機構於此間陸續喪失席位，本研究探討的就是這一段時間。多數的專門機構均在只有國際貨幣基金以及世界銀行集團的 3 個專門機構，計 4 個金融性的專門機構直到 1980 年才處理完畢，故今日中華民國在任一個聯合國專門機構均無會籍。

在聯合國專門機構的議題上，常會被認知為，當中華民國喪失聯合國代表權以後，意謂著在同一時間失去所有專門機構的會籍，但事實上並不然。雖然 1971 年 10 月 29 日起至 1972 年 5 月 28 日的七個月間，就喪失了九個專門機構的席位，只有四個金融性專門機構保有席位，即便是這樣的狀況，也絕不能以同時失去的「包裹式概念」論之。聯合國專門機構是有獨立系統的國際組織，這些組織成為聯合國專門機構以前，多半已是一般性的國際組織，藉由與聯合國經社理事會之間所簽署的協定成為聯合國專門機構，其中如萬國郵政聯盟早於 19 世紀已成立，並曾與聯合國前身之國際聯盟存有合作關係。

1971 年 10 月 25 日中華民國因 2758 號決議案喪失聯合國代表權後，聯合國專門機構地位的特殊性使得這些組織將是聯合國直屬機關以外，首波面臨處理中國代表權的國際組織，這樣的過程在現有研究中並不多見，所以呈現專門機構席位爭議的過程，以及觀察中華民國在聯合國專門機構如何面對會籍爭議，是本研究的兩大目標。釐清了 1970 年代的聯合國專門機構會籍問題的本質後，未來才有辦法更進一步探討台灣的國際參與問題。

從研究範圍與時間斷限而論，本研究將介紹中華民國喪失各個專門機構席位的過程，1971 年之時，不包含 GATT 與 IAEA，聯合國專門機構計 13 個。受限

於篇幅與資料限制等因素，在本論文第四章將選出資料較完整且具代表性的 3 個機構深入探討，分別是世界衛生組織(WHO)、世界氣象組織(WMO)、國際電信聯盟(ITU)。至於其他 10 個機構，因聯合國糧農組織(FAO)僅具觀察員地位，聯合國教科文組織(UNESCO)、國際勞工組織(ILO)、國際民航組織(ICAO)、萬國郵政聯盟(UPU)、政府間海事諮詢組織(IMCO)這 5 個專門機構雖是會員國但資料相對來說較不齊全，故不深入探討。另外因受限於主要史料《外交部檔案》僅開放到 1975 年，所以無法深入研究 1980 年才喪失席位的 4 個金融性專門機構。綜上所述，本研究將時限訂在 1971 年至 1972 年，主要討論的目標組織有 3 個，其他 10 個組織席位喪失的歷程僅做概括性的介紹，而 GATT 與 IAEA 雖非屬 13 個聯合國專門機構，但兩者處理中國代表權的方式與專門機構差不多，故在第二章提到專門機構案的發展概略時還是會納入探討的範疇。表 2 列出中華民國在 13 個專門機構、GATT 與 IAEA 喪失席位的時間序。

**表2：中華民國在各個聯合國專門機構、GATT 及 IAEA 喪失席位之時序表**

序號	縮寫	名稱	喪失席位日期	備註
1	UNESCO	聯合國教科文組織	1971.10.29	
2	GATT	關稅貿易總協定	1971.11.16	非專門機構/ 觀察員
3	ILO	國際勞工組織	1971.11.16	
4	IAEA	國際原子能機構	1971.11.16	非專門機構
5	ICAO	國際民航組織	1971.11.19	
6	FAO	糧農組織	1971.11.25	觀察員
7	WMO	世界氣象組織	1972.02.14	
8	UPU	萬國郵政聯盟	1972.04.13	
9	WHO	世界衛生組織	1972.05.10	
10	IMCO	政府間海事諮詢組織	1972.05.23	
11	ITU	國際電信聯盟	1972.05.28	
12	IMF	國際貨幣基金	1980.04.17	
13	IBRD	國際復興開發銀行	1980.05.15	
14	IDA	國際發展協會	1980.05.15	
15	IFC	國際金融公司	1980.05.15	

先行研究方面，可以將 1990 年代初期做為分水嶺，1971 年至 1990 年代以前，以王仁宏與劉復國等人的研究為主，王仁宏從聯合國專門機構與聯合國之間關係探討會籍問題，劉復國則分析中華民國參與國際組織的策略，1980 年王仁

宏專文探討國際貨幣基金與世界銀行的會籍問題。1990年代初期，隨著台灣的民主化與蘇聯解體、冷戰結束，美國聯中制俄的歷史背景似有轉圜空間，台灣朝野從立場而言，吹起一股重返聯合國與其他國際組織的風潮，在失去聯合國代表權後中華民國政府於1993年首次推動參與聯合國的相關作業，整體而言，1990年代初期以後至今，專門機構的研究數量才有攀升之勢，其中又以中華民國政府重點推動參與的世界衛生組織為大宗，二十多年來已有不少成果，如黃培玉、杜立麒等人的研究，涵蓋參與世界衛生組織的策略、運作歷程等的分析研究。而參與策略可見俞寬賜的研究，同一時期還有中國學者江國青對聯合國專門機構制度、法律地位的深入探究可供參考。2000年以後則有高聖惕、黃居正的國際民航組織研究。同時期，林志龍關注另一專門機構「萬國郵政聯盟」自1949年到1971年的中國代表權問題。晚近在2008年以後，因為國民黨政府的「外交休兵」策略，一改過去爭取參與聯合國的策略，轉換成推動參加與台灣民生較相關的國際組織，如此背景下，後續有許慧儀對聯合國教科文組織退出前十年的探討與王君毅的國際民航組織研究。

從前述的回顧中可發現，多數的研究皆是選定一個專門機構，去延伸探討該機構的功能性，尤其在代表權的問題上，多是做事實性的陳述與結果的描寫，少有聚焦於專門機構代表權的政治性相關議題，但是在研究資料取材上，著實拓展了本文的取材範圍。就本文的研究價值而言，首先可在既有研究成果的基礎上，將各個專門機構中納入探討範疇，對專門機構代表權案有整體性的觀察，其次從《外交部檔案》等史料中，挖掘出中華民國在專門機構代表權案的因應方式及態度，這是目前相關研究中相對缺乏的部分，最後可在初步研究成果的基礎上，觀察各個專門機構在處理代表權問題是否有一個脈絡可循。以此檢視中華民國政府在喪失聯合國代表權後的思維是否有所改變或仍是一成不變。

## 二

聯合國專門機構(UN Specialized agencies)本質上其實就是政府間國際組織(The Inter-governmental Organizations)，這些國際組織經過與聯合國簽署協定(Agreement)的行為後產生合作關係，從一般的國際組織轉變為「聯合國專門機構」。這當中仍是有不同的案例存在，部分的專門機構是因應聯合國需求，於聯合國成立後才產生，如聯合國教科文組織(UNESCO)、國際原子能總署(IAEA)、政府間

海事諮詢組織(IMCO)、國際貨幣基金(IMF)、世界銀行集團下的國際復興開發銀行(IBRD)、國際開發協會(IDA)、國際金融公司(IFC)，其他則是原本就已存在許久，甚至可上溯至 19 世紀或 20 世紀初期，有些與聯合國前身之國際聯盟合作，而這些組織在聯合國成立之後又重新訂立公約，以新組織的型態重現，如國際勞工組織(ILO)、世界衛生組織(WHO)、國際民航組織(ICAO)、萬國郵政聯盟(UPU)、國際電信聯盟(ITU)、世界氣象組織(WMO)。各個聯合國專門機構有其獨立性，有自己的成員國、預算與相關行政單位，與聯合國間透過與聯合國經社理事會的協定建立關係，專門機構每年須向聯合國方面提交報告，聯合國也藉由各專門機關解決各領域的國際問題，相輔相成。

聯合國專門機構與聯合國各自有獨立的成員體系，專門機構相較於聯合國而言，政治性色彩較不強，偏技術性、專業性，如果成員越廣泛，更有助於專門機構促進在專業議題上的國際合作，所以一個國家加入專門機構的程序與條件較聯合國容易些。舉例來說，韓國(Republic of Korea)因兩韓問題與蘇聯態度等因素，直到 1991 年才加入聯合國，此前韓國已參加所有聯合國專門機構。

一般而言，各專門機構都有組織的基本公約，這些公約有不同名稱如公約、憲章、協定等名稱，在此對於通論性的論述以公約一詞代表。要成為聯合國專門機構會員國的條件可分為三種，第一種是原始成員，當公約成立之時，只要是公約的簽署國，即具備會員國的資格，第二種是非原始成員但其為聯合國成員，只要簽署專門機構公約便可成為會員國，第三種是非原始成員亦非聯合國成員者，則必須經過專門機構大會的表決，票數基準各機構不一，只要通過表決即可加入。

專門機構本質就是一個國際組織，各組織的結構是類似的。一般來說，各組織會有大會與理事會的設置，前者由全體會員所組成，後者則是由會員中相互選出，相較於大會而言，是由少部分的成員組成的執行機關。接著會有國際組織必備的行政單位秘書處，另外基於專門機構的專業性，各機構下設有不同的技術性機關如國際民航組織的航行委員會、國際電信聯盟的國際頻率登記委員會等機關。

國際組織的大會由全體成員組成，是組織的最高權力機關，而理事會是由相對少數的成員組成，任期有所限制，屬於大會的執行機關，聯合國各專門機構的組織公約對大會與理事會的權限都有原則性的說明。《聯合國年鑑》、《外交部檔案》等資料顯示，中華民國喪失各專門機構代表權的日期皆不一樣，這是因為各

專門機構開會日期不同所致，同時驗證了各專門機構並非直接適用聯合國大會 2758 號決議案。各專門機構大會開會時間間隔多則四、五年一次，少則一年一次，理事會則是每年至少都有一次以上。長時間間隔的專門機構如國際電信聯盟公約第八條指出，行政理事會在兩屆大會之間，可於權限內代行大會的職權。

另外，聯合國與各個專門機構之間是否為從屬或合作關係？則需透過聯合國與各專門機構簽訂的協定(agreement)來檢視，並以聯合國憲章與專門機構的基本公約為輔。各專門機構中第一個與聯合國簽屬關係協定的組織是國際勞工組織，此後各專門機構大抵是循國際勞工組織的模式與聯合國簽署協定。聯合國方面是依照聯合國憲章第 57 條及 63 條規定與專門機構建立關係。三個專門機構方面，各專門機構則依據各組織的憲章條文內容與聯合國建立關係。

以世界衛生組織、世界氣象組織、國際電信聯盟三個組織與聯合國間的協定為例，三個專門機構與聯合國間的協定，分別為〈聯合國與世界衛生組織之協定 (Agreement between the United Nations and the World Health Organization)〉，於 1948 年 7 月 10 日由第一屆世界衛生大會通過；〈聯合國與世界氣象組織之協定 (Agreement between the United Nations and the World Meteorological Organization)〉，於 1951 年 4 月 10 日由世界氣象組織第一屆大會通過；〈聯合國與國際電信聯盟之協定 (Agreement between the United Nations and the International Telecommunication Union)〉，在 1947 年與國際電信聯盟公約一同獲得大會通過。協定內容約莫 20 條，大致包含下列議題：(1)確認對象組織為聯合國專門機構。(2)雙方互派代表列席相關會議。(3)雙方可相互建議將相關事項列入議程。(4)聯合國的建議案處理。(5)雙方交換資料及專門機構對聯合國提供統計資料。(6)對聯合國各機關的協助與配合。(7)人事制度方面盡力配合聯合國。(8)專門機構與聯合國間的預算與財政協調。(9)專門機構欲與其他專門機構、國際組織、非政府組織簽署正式協定前應通知聯合國經濟暨社會理事會。

三個協定裡，有關聯合國對專門機構的「建議權」的說明，內容包括議程的建議與提出建議的權利，前者議程的建議是雙向的，專門機構應視情況將聯合國建議的項目列入其各機關會議的議程中，反之如果專門機構對聯合國提出建議，聯合國亦要將這個建議納入安排議程的考量中。後者明確表示聯合國大會和經社理事會對專門機構有提出建議的權力，專門機構在聯合國方面提出要求後，必須將聯合國方面的建議提交到大會或有關機關，其中亦說明了專門機構會就聯合國的建議在適當時間內提出報告，不過這並未代表著專門機構要完全接受聯合國方面的建議，規定中如「對聯合國建議的其他反應」描述即代表留有彈性空間。

整體而言，聯合國對專門機構作為的想法，在協定中以「建議 (recommendation)」一詞表示，從法律角度，這種建議並沒有約束力，但實際上在專門機構的實踐中，各機構均高度遵守這些建議。不過，不管接受聯合國方面的建議與否，專門機構對聯合國的建議有義務提交報告。而聯合國方的建議不具約束力的情形，可解釋為聯合國大會的決議案對專門機構沒有強制性，無法直接發揮效力，如果專門機構方要接受聯合國大會決議案的建議，需再透過其內部大會或有關機關開會決定，處理完成後再提交報告給聯合國。

1971年10月25日聯合國大會通過2758號決議案以後，聯合國秘書長依據1950年時通過的396號決議案，將2758號決議的中國代表權歸屬問題通知各個專門機構。396號決議案的全文可參考附錄一，其內文前言表示，為了避免會員國代表權在聯合國各個機關中的決定互相衝突，在代表權上，各個機關適用的程序應該一致，而且決議認為，大會是由全體會員國組成，最能實質處理這個問題的莫過於大會。緊接著內文做出5點說明：(1)建議如遇有代表權爭議應該依照聯合國憲章的宗旨與原則，就個別情形審議。(2)建議如果遇到這種問題，應該由大會審議，如果是大會休會期間，由其臨時委員會處理。(3)建議大會或臨時委員會在這類問題上所採取的態度，聯合國各機關其各專門機關應該要顧及。(4)宣稱大會或臨時委員會在這類問題採取的態度，不影響各個會員與這問題上有關國家的直接關係。(5)請聯合國秘書長將決議案分送聯合國其他各機關與各專門機關，以便採取適當行動。

檢視396號決議案的內文，可提出數點觀察。第一是認定的標準未決，決議內容仍屬原則性的敘述，描述需要在聯合國憲章的原則下就個別情形審議，「個別情形」的模糊性用詞表示此決議沒有決定出如何認定代表權歸屬的標準。第二是確立認定的機關，在認定機關部份已決定這個問題不能由聯合國各個機關所屬的證書委員會自行判定，應由大會或大會休會期間由臨時委員會決定。第三是各方意見調和的產物，在先前各個修正案的影響之下，使得決議案僅做原則性的表示，無法制定一個認定標準，而諸如中國代表提出的外國勢力因素亦未列入決議中，另外決議中特別聲明大會對問題的態度，並不影響所有成員國各自與當事國間的影響，以避免聯合國本身主觀認定當事國代表權的歸屬問題。第四是決議案的效力問題，決議案僅屬一個宣示，能否確實處理代表權案取決於所有會員國投票決定。第五是聯合國各機關與專門機構的問題，聯合國的決議案對直屬機關有強制性但無法對專門機構發揮效力，所以決議案的文字敘述是以各機關與專門機構應考量大會的「態度」一詞表示，不過在決議案中，仍是要求聯合國秘書長需



將大會對代表權的相關決定通知各機關與專門機構，以便於聯合國系統下的各個組織對代表權問題有趨於一致的態度。

### 三

關於中華民國政府如何因應專門機構席位的問題，本研究另外發掘出當時的另一個決策研究單位—光華小組，此單位即是由當時的行政院政務委員葉公超主持，邀請行政院各部會首長所成立的跨部會小組。

光華小組由葉公超領銜，與會成員涵蓋行政院秘書長、外交、財政、教育、經濟、交通等部部長、僑務委員會委員長、新聞局局長、國際經濟合作會秘書長等行政院主要部門官員，由於中華民國喪失聯合國中國代表權之故，其後引發了斷交潮、退出其他國際組織等連鎖效應，這樣的大事件已經不是純粹只屬外交部的業務，它同時涉及與各國、各國際組織間的經濟合作、文化交流、僑民業務以及政府各個單位的駐外機構問題，所以成立一個層級介於行政院與外交部之間的專案小組，便於推進總體外交的工作。光華小組並非是一專責處理國際組織問題的任務小組，是為了「外交總體戰」而生的任務編組，任務涵蓋了所有的涉外事宜。雖說聯合國專門機構只是其任務範疇的一部分，而且即便有專門機構的議案時，多半屬於報告性質，小組沒有針對議案有太多介入，但重要性仍是不可小覷。而光華小組做為一個時代下的產物，更應該隨著專門機構的議題導引出來。

據「外交部檔案」相關內容顯示，光華小組起始於 1971 年 11 月下旬，一開始的形式是由行政院政務委員葉公超所發起每週一次的跨部會會議，目的是為了因應中華民國喪失聯合國中國代表權後整體國際情勢劇變的情況，其外交系統欲靈活運用各個海外機構，有效進行「總體外交戰」以應對局勢。爾後這個會議演變為一個專案小組，前後計二十次會議，直到第六次會議才定名為「光華小組」，小組運作時間約莫半年，其會議議程主要以駐外單位的整合為主，內容是當下的外交環境不利於中華民國，使得許多邦交國都有解除邦交的危機，為了避免頓失外交據點，故必須廣設以民間為名義的駐外單位，這也是今日各個非邦交國駐外代表處的由來。專門機構的議題數在光華小組中並不多，真正審核到的專門機構策略也只有國際電信聯盟而已，其他僅是報告知會成份居多。但藉由專門機構案在光華小組內的討論，可瞭解到在那個時代，有這樣介於行政院層級與外交部層級之間的任務小組存在。

光華小組對專門機構案的協助，受限於「漢賊不兩立」的基本國策，很難有太大的發揮空間，葉公超曾建言以台灣名義重新加入國際民航組織的提案，雖然最終不了了之。但這意謂著當中華民國喪失會籍以後，仍希望透過外交管道重返該組織，帳面上來看，明明已經經由國際民航組織的理事會投票確認代表權，又為何還要再申請一次？然而，國際民航組織是以類似聯合國 2758 號決議案的模式，通過決議處理「中國代表權」問題，也就是說，在國際民航組織，是投票表決由中華人民共和國政府代表中國，取得中國的席位，但對於台灣方面未有進一步的決議，所以，中華民國的外交系統或許是就此點而提出透過美日兩國運作，讓中華民國申請成為觀察員，必要時可以使用「台灣」的名義，但仍是必須重申，這只是從簽呈上判讀出外交系統的建議，此建議是否獲高層同意未有進一步的記錄可佐證，從結果來說是沒有的。

而在喪失國際民航組織席位以後所延伸的飛航議題，光華小組建議民航局通知已有雙邊協定的航空公司一事，而這個建議具實務面與政治面，前半段從實務層面著手，通知這些航空公司保證照舊提供一切服務，以避免斷航，後半段反映了政府當局希望透過這些航空公司所代表的各國民間力量，能協助向該國政府傳達支持中華民國與國際民航組織維持業務關係。以現今的狀況來看，中華民國的航權談判、條約、協定等主權活動，只限於有限的邦交國內，對於非邦交國，只能以特殊的行政安排，或與同業工會、航空企業組織間的私文書，作為規範基礎，乍看之下因為台灣的國際地位困境，這是一種現實考量，但對於台灣的主權實已造成負面影響。總體而言，從光華小組的資料中可看出，喪失專門機構席位以後，後續中華民國方面只能透過非官方的管道維持與各國間的衛生、郵政、飛航等業務合作關係。

行政院光華小組是一個由政務委員葉公超主持的跨部會小組，層級介於原有編制的院級與部級中間，各部會關於涉外的事務，在往上報至院級前，皆需先提到光華小組討論。光華小組處理各部會間所有的涉外事宜，其中涵蓋了聯合國專門機構中國代表權問題的討論，聯合國專門機構的席位維護並非單純只是外交部的業務，各專門機構的參與也有相對應的政府機關，如交通部轄下的電信總局、中央氣象局與郵政總局也主管中華民國在國際電信聯盟、世界氣象組織、萬國郵政聯盟的參與事務。

光華小組 20 次會議中有 6 次排入專門機構會籍問題的討論，總數 242 筆的議案，只有 10 筆是針對專門機構問題，所佔比例不高，畢竟光華小組並非是為了專門機構會籍問題而設立。然而，從這些資料中，還是可以觀察到當時的現況，

光華小組初期的討論資料提到了專門機構會費的問題，與本研究第四章論及世界衛生組織會費時可相互驗證，會議資料呈現外交部門暫緩繳納專門機構會費，顯示外交系統對於專門機構會籍維護問題的看法並不樂觀的。而數次光華小組會議皆有邀請駐外使節報告當時外交或國際組織會籍情形，駐外使節皆認為除了金融性專門機構以外，將會失去其他專門機構的席位。

從專門機構在光華小組中的討論質量來看，實際上只有國際電信聯盟(ITU)的因應方案於光華小組審查，其他專門機構多以報告性質，小組沒有提供其他意見。但這也是跟各專門機構喪失席位的時機與小組開會時程有關，光華小組在 1971 年 11 月下旬才開始運作，草創階段定位亦不明，13 個專門機構及 2 個相關組織中，1971 年年底前失去的席位就有 6 個，若再扣除當時較不需擔心的 4 個金融性專門機構，僅剩世界衛生組織(WHO)、世界氣象組織(WMO)、萬國郵政聯盟(UPU)、政府間海事諮詢組織(IMCO)、國際電信聯盟(ITU)，而 WMO 與 UPU 的通訊投票決定皆在 1971 年時完成，通訊投票期間很難再有突破性的作為。故實際上光華小組可處理的僅有 WHO、IMCO 以及 ITU 三個機構而已，但最終主要的討論還是集中在 ITU 的案件上。

總而言之，專門機構雖不是光華小組主要要處理的內容，但是資料中的確顯示光華小組在專門機構案上有其基本的影響力，而且從光華小組的討論內容中，或多或少可瞭解當時的外交情勢以及後續處理方針，如第一次會議提到的國際民航組織(ICAO)後續該如何彈性處理才不致與各國斷航，又如第九次會議提到國民黨中央常務委員建請光華小組討論是否立刻重返聯合國一案，小組所認為時機不宜的結論，或可擴大解釋為為何後續未有重返聯合國專門機構的作為。

## 四

各個專門機構面對中國代表權問題時，因各組織架構與運作方式不同，各有其不同之處。在聯合國大會通過 2758 號決議案後，各專門機構有的透過預定期程的理事會或是大會投票決定，而理事會是由部分成員組成，無法完全呈現全體會員的意志。此時端看各專門機構憲章所規範的內容，是否在代表權議題上，理事會抑或是大會才可做為最終決定機關。本研究所深入探討的三個專門機構，各自有不同的情形，WHO 是由其執委會向大會作出建議案，惟最終決定權仍在大會，只不過在執委會階段時的討論，已使得中華民國政府一方的權益大受影響，

WHO 執委會的決議雖然無法立即處理中國代表權問題，但決定了中華民國政府的代表無法出席 WHO 大會，形同在執委會階段，已經決定了中國代表權的所屬。WMO 則是直接由秘書長與執委會討論後，並未將此議案等到下一次的全體會員大會，而是直接交付全體會員通訊投票，意在迅速處理此案。ITU 方面，其行政理事會在此前已召開過當年度的行政理事會，但 ITU 方面並未立刻召開臨時會議或是交由通訊投票，而是直到隔年的行政理事會才處理此議案。

中華民國面對專門機構的席位問題，主要因應方式仍以拖延方針為主，希望能使專門機構的中國代表權問題一直暫緩討論，首先以不召開臨時會為目標，接著希望能將此議案延至各專門機構的大會中再做決定，但是專門機構行政單位的態度是當聯合國秘書長已將建議案送達專門機構，專門機構方面不能閃躲這個問題。而各專門機構的理事會或大會處理代表權議案的時程，應與各機構秘書長國籍及會議主席國高度相關，WHO 與 ITU 主席國皆為中華民國的邦交國，故在議程上會盡量協助中華民國政府，以不立即召開臨時會為首要目標，但是 WMO 則是直接進行通訊投票，完全沒有可以拖延的空間。

專門機構方面看待此議題與中華民國政府的認知不同，專門機構認為聯大 2758 號決議案是處理「誰來代表中國的問題」，並非是中華民國方面所認知「一會員國的加入不應以排除另一會員為條件」的概念。

中華民國在聯合國專門機構的席位問題，事實上就是聯合國大會中國代表權案的延伸。所以專門機構方面的認知是，相關議案只處理誰是中國席位的代表，事實上並不是強迫一個舊成員退出，同時讓新成員加入。甚至專門機構方面建議中華民國方面能改以台灣而不用中國的名義重新申請加入，如此一來就不會與代表權的決議衝突。從 1971 年 11 月 11 日甘道夫的信函與 1972 年 5 月 3 日甘道夫的記者會來看，他認知聯合國既然已經決定中國席位應交給中華人民共和國政府，WHO 當依與聯合國間的協定比照辦理，因為聯合國方面所傳達的建議案是處理中國席位所屬問題，所以 WHO 行政單位在這件事的認知並非是準備排除一個會員國，只是決定原本已存在的席位要交給另一個政府。而甘道夫甚至建議使用台灣此稱謂，建議台灣方面可以另一個獨立國的名義申請重新加入世界衛生組織，這多少顯示，當時國際上，或至少 WHO 的行政單位，將中華人民共和國政府以及中華民國政府視為兩個不同的國家，雙方的衛生服務範圍並不重疊。從 5 月 3 日的記者會言論上，更突顯了中華民國對於專門機構席位爭議的認知與 WHO 方有差別。

但是從中華民國在專門機構案的因應作為，可以看出中華民國政府似乎始終迴避這個問題，改以聯合國專門機構不應涉入政治議題的說法以求取支持，乍看之下中華民國似乎接受其可與中華人民共和國共存於專門機構之中，但實則不然。中華民國政府或許認為，只要中華民國政府繼續留在專門機構，則中華人民共和國就不會加入。且事實上，中華民國政府並沒有主動準備有利的方案來實質解決專門機構席位問題，面對來勢洶洶的中國代表權案，只有被動因應而已。如中華民國政府在無法出席 WHO 大會的狀況下，其面對 WHO 大會的態度是放棄所有的洽助動作，僅請求美國協助傳達抗議的聲明。又面對 WMO 做出通訊投票的決定時，中華民國只能洽請美國向 WMO 申請改為秘密通訊投票的方式，又如 WHO 在不樂觀的情勢之下，只能消極準備抗議聲明書，遞送給所有會員國而已。即便是看起來最有實質效用的 ITU 申請更改會籍名稱一事，要從文字上避開被中華人民共和國所取代，但仍是忽略中華民國多年來在專門機構就是代表中國的事實。

若從數據面來看，中華民國的邦交國數目在 1971 年喪失聯合國中國代表權之後，就少於中華人民共和國了，且整體局勢還在持續發展，這意謂著中華民國要能成功守住其在聯合國專門機構席位的機率會越來越低。而投票的評估結果顯示，由於部份邦交國家接受且一直朝向中華人民共和國與中華民國是「實質上兩個國家」這樣的方向努力，所以當中華民國仍是堅持「一個中國」的態度時，中華民國的邦交國家未必會在中國代表權議題上全力相助，而轉以棄權表態，使得原本邦交國數目已少於中華人民共和國的狀況，更加嚴峻。所以即便中華民國政府方面的拖延戰術成功了，使得專門機構代表權案可延至各機構的大會才做決議，在邦交國數量已有差異，且中華民國當時現有邦交國對中國問題的態度又與中華民國政府不同的狀況下，專門機構代表權案的結果依然不會有差異，

在研究對象的選擇上，本研究之所以選擇 WHO、WMO、ITU 三個機構其來有自。由於 13 個專門機構各自的集會時程不一，所以中華民國在各專門機構喪失中國席位的時間點都不一樣。1971 年聯大通過 2758 號決議後，到年底之前，已有 UNESCO、ILO、ICAO、FAO 的 4 個機構喪失席位，而 1972 年上半年喪失席位的 WMO、UPU、WHO、IMCO、ITU 等 5 個機構，其中 WMO 與 UPU 皆是透過全體通訊投票的方式處理，而做出交付通訊投票的決定也是在 1971 年時決定的。13 個機構扣除 4 個 1980 年才喪失席位的金融性專門機構，與 1 個中華民國僅擁有觀察員資格的 FAO，餘下 8 個機構，只有 WHO、WMO、UPU 有經過全體會員投票處理各自機構的中國代表權案，5 個僅經過部分會員組成的理事

會投票決議。本研究選擇 WHO、WMO、ITU 做為研究對象主要受限於資料，至於三個專門機構的資料量為何明顯多於其他機構，筆者研判 WHO、WMO 有經過大會的投票，而 ITU 雖僅經過理事會，但中華民國恰巧在當年為理事會成員，故中華民國在這三個機構可運作空間較大，使得資料較其他機構充足。

## 五

聯合國專門機構僅是一個代表性的名詞，本質上就是一個由各國政府代表組成的國際組織，一個國際組織與聯合國經濟暨社會理事會簽署合作協定後，就成為聯合國專門機構。現今聯合國共有 19 個專門機構及 4 個相關組織，1971 年時，這兩項分類項目下是 13 個專門機構與 2 個相關組織。相關組織的地位類似於專門機構，惟簽署協定的對象機關不是經社理事會。

中華民國在 1971 年喪失聯合國中國代表權之前，在 13 個聯合國專門機構中，除了在聯合國糧食及農業組織(FAO)為觀察員外，其餘 12 個專門機構皆擁有會員國資格。另外兩個相關組織中，國際原子能機構(IAEA)為會員國資格，關稅暨貿易總協定(GATT)為觀察員地位。兩個相關組織與其他專門機構一樣都由其內部投票處理中國代表權案。12 個擁有會員國資格的專門機構中，除了 4 個金融性專門機構於 1980 年時才喪失席位，其餘 8 個專門機構則先後於 1971 年 10 月下旬至 1972 年 5 月下旬間陸續喪失席位，本研究探討的就是這一段時間。

基於聯合國秘書長於 1971 年 10 月 26 日寄送給各專門機構行政首長的通知內容，中華民國在各個聯合國專門機構的會籍案，實質上就是中國代表權案，而專門機構代表權案，就是聯合國大會中國代表權案的延伸。意即從專門機構方的角度，此議題為「中國席位歸屬於哪一方」的問題，與聯合國大會處理中國代表權的態度一致。但是中華民國方面，1971 年以前專門機構的會籍是與聯合國大會放在一起討論的，中華民國政府認為 396 號決議適用於專門機構。但是當中華民國喪失聯合國中國代表權以後，則對 396 號決議的看法與先前完全不同，中華民國政府改以聯合國大會的決議對於專門機構無拘束力的說辭，配合著專門機構的會籍普遍化原則，試圖說服各方將「專門機構代表權案」的看法轉變為「一方加入但不排除另一方會籍」的認知，以求扭轉劣勢。

中華民國政府於 1971 年以後，對於專門機構代表權案的會籍普遍化說法，

對比 1971 年以前在各專門機構力爭代表全中國的作為，無疑是自相矛盾，而其堅持代表全中國的作為，使得中華民國政府需承擔不符合其現實情況的會費比例，以世界衛生組織(WHO)為例，中華民國需繳納會費之計算基準，不是以台灣而是以全中國的標準計算，攤提會費比率高達百分之三，約為 300 萬美金，在所有會員國中排名第七。但是中華民國曾經在 1952 年及 1953 年世界衛生大會中運作，促使其邦交國提案，使大會通過決議，讓中華民國以「財政困難」之名，每年僅需繳納象徵性的 1 萬美金。爾後於 1963 年及 1966 年提高至 5 萬與 10 萬美金。

綜觀本研究探討的世界衛生組織(WHO)、世界氣象組織(WMO)、國際電信聯盟(ITU)三個機構的案例，中華民國政府對於三個機構即將討論中國代表權時，整體而言其策略以拖延為主，三個組織的預定集會時程恰好為理事會在先、大會在後，故中華民國政府在洽助時，第一要務是希望可以說服各組織行政首長收到聯合國的通知後不要採取動作，第二是如果該專門機構理事會已集會過，則洽請理事會主席在收到專門機構行政首長轉發的通知後，不要召開臨時會議處理中國代表權案，留待下一次理事會或大會討論。第三則是若專門機構的理事會已準備要處理中國代表權案時，則要求理事會能將代表權案暫緩到大會時再處理，因為理事會並非組織的最高權力機關。中華民國的說帖內容主要指出聯合國專門機構應摒除政治因素，使會籍普遍化，又中華民國為有良好記錄的會員國，且組織的最高權力機關應為大會。以此希望可說服有關各方。

中華民國政府面對三個機構代表權案的發展，各有其實質因應作為，WHO 的態勢發展相對不利，所以中華民國政府只能消極的準備抗議聲明書寄發給全體會員國做最後的精神抗爭。而 WMO 則是在推出全體會員通訊投票後，中華民國洽請美國一同向 WMO 提出加密的請求，使得各國投票時可不必顧慮中華人民共和國的態度而放心投票傾向中華民國的立場。面對 ITU 時其因應作為則最具代表性。在 ITU 行政理事會開議前，中華民國政府向 ITU 提出更改會籍名稱由「China」改為「China (Republic of)」及服務範圍改為台澎金馬的請求，名稱上如此更動，以凸顯不同於中華人民共和國欲取得的「China 席位」。然而，此舉對於中華民國政府來說，有自相矛盾的情形，在聯大通過 2758 號決議案之前，中華民國政府可是認為「China」與「China (Republic of)」是同樣的意義，「China (Republic of)」無疑是代表「China」，反倒在情勢逆轉之後，卻又認為兩個名詞不相同，這個矛盾類似於中華民國政府對聯大 396 號決議前後看法不一的情形。總之，這些作為最終都沒有達到預期的效果，無法改變整體態勢，使得中華民國皆喪失這些專門機構的席位，而且更改名稱的做法也是自相矛盾

專門機構方面，由於理事會及大會主席皆由成員國代表互選產生，他們的態度取決於所屬國家對中國問題的看法。故可觀察的是專門機構的行政首長，而從本文得知，行政首長基於業務本份，不可能接受中華民國政府之託，忽視聯合國的建議案。另外，WHO 幹事長甘道夫曾在受訪時表示，WHO 並不是要排除「台灣」的參與，WHO 只是在處理中國席位的歸屬，建議台灣可以在隔年以新成員方式申請加入 WHO。同樣的在光華小組第一次會議時，葉公超亦向行政院提案使用「台灣」名義重新參與國際民航組織(ICAO)。所以至少當時中華民國內外，皆有相關建言，使用台灣的名稱重返國際組織。但是這些聲音是否被決策者所接納？從結果來看是沒有的。

專門機構中國代表權的問題，事實上就是聯合國大會中國代表權問題的延伸，其本質為「誰來代表中國」的問題，客觀而言，當時的中華民國實際控制範圍是台澎金馬，相對於中華人民共和國控制整個中國大陸，故若由中華民國代表中國，其合理性絕對遠遜於讓中華人民共和國代表中國。只不過，雙邊在競爭國際組織席位時，中華民國政府在國際組織內已擁有席位，而後來才成立的中華人民共和國政府目標是要取代原有的政府，兩相比較之下，中華民國政府有其先天優勢，加上中華人民共和國政府為一共產政權，建國初期及冷戰初期其邦交國數量少於中華民國政府。兩個政府競爭席位時，又皆以「一個中國」的角度思考，中華民國力阻中華人民共和國進入國際組織，而中華人民共和國則欲竭力取代中華民國，將其代表從各個國際組織中排除出去。然而，國民黨政權於內戰敗退後，中華民國政府代表中國的代表性遠遜於中華人民共和國政府是鐵一般的事實，在中華人民共和國絕不改變其立場的前提下，若中華民國沒有任何彈性作為，整體態勢之劇變是遲早會發生的事情。

當中華民國喪失聯合國中國代表權後，其對於專門機構代表權的態度看似有轉變跡象，由於中華人民共和國方面，在專門機構的外交戰場仍是以「代表權」的方針繼續運作，中華民國方面只有被動的防守，改提出過去為了阻止中華人民共和國加入專門機構而避免提及的「會籍普遍化原則」，希望將代表權問題，轉換為「一方的加入不應以排除另一方為前提」的思考，以博取各方的支持。當專門機構處理中國代表權案時，友邦國家如美國、沙烏地阿拉伯皆提出類似於「兩個中國」、「一中一台」的提案，但表決階段未獲通過。而檢視外交部檔案收錄的洽助電文，可發現中華民國在各個專門機構未曾主動向友邦國家提出「兩個中國」、「一中一台」模式的議案，僅有被動防守的明確方針，所以中華民國方面看似對專門機構代表權案有轉變的表象，但實質上僅有消極的作為，沒有積極的行動。



如同在 ITU 的更改名稱與服務範圍一事，僅屬消極作為，未特別公開宣示或推動相對積極的議案。

當專門機構將中國代表權排入理事會議程時，中華民國方面曾對外洽助，以求付諸表決之時可以成功守住其會籍，但是部份邦交國對於中國代表權立場與中華民國不同，如駐日本、駐澳大利亞、駐波札那等國大使的回傳電文均顯示，其駐在國政府的態度是接受「兩個中國」的，而如果這些國家在專門機構中國代表權案不管是投下贊成票(支持中華人民共和國)或反對票(支持中華民國)，勢必會有一方無法參與，故這些國家傾向投下棄權票。因此，1971 年時中華民國的極大劣勢為，在各組織內的邦交國數目少於中華人民共和國邦交國數目，而中華人民共和國邦交國大多承認其為代表中國的唯一政府。中華民國的邦交國投票時必有棄權的疑慮，因為這些中華民國的邦交國接受「兩個中國」的提案，反而在中華人民共和國方面較不會有此疑慮，所以在這樣的態勢之下，其結果顯而易見。除非中華民國方面主動提出如「兩個中國」方向的議案，否則就不會有逆轉局勢的可能。

最後則要指出，現有關於專門機構的研究，對 1971 年至 1972 年之間喪失多數專門機構會籍的部分著墨甚少，若重新檢視當時的狀況，將有助於瞭解現今台灣參與聯合國專門機構的困境。專門機構席位的議題，如同聯合國大會 2758 號決議，決議案只處理了「誰來代表中國」的問題，實際上台灣的地位並沒有被提及，留有彈性空間。而現今台灣的困局在於，要成為專門機構會員的必要條件必須是國家，聯合國目前有 193 個會員國，中華民國目前僅有 22 個邦交國，其中教廷僅屬聯合國觀察員地位，換言之，世界上大多數國家並不承認中華民國，聯合國內大多數的會員國的認知是由中華人民共和國代表中國，而非中華民國。台灣方面不管是以中華民國名義或以台灣名義申請加入專門機構，將會被以「不是一個國家」的因素拒於門外，主要阻力很明顯的是中華人民共和國。台灣目前首先要處理的，依然是國家定位的問題，當台灣或是中華民國仍堅持「一個中國」的策略，自然就無法被認定為是一個國家，此時只能以「從屬會員」的形式參與國際組織，如同香港、澳門一般。也就是說，台灣方面不管是以中華民國名義或是台灣名義申請加入聯合國專門機構，只要沒有正式宣稱其是獨立於中華人民共和國之外，就絕對沒辦法以「國家」名義申請。而台灣就只能一直被拒於國際社會之外。更甚者，從本研究中，可以知道聯合國專門機構的會籍問題即為中國代表權問題，如果使用中華民國名義申請加入聯合國專門機構，無異是抵觸 1971 年至 1972 年之間各專門機構的決議，這些決議已闡明「China」席位只有一個，

因此，若使用中華民國名義申請，其阻力只有更大而已。筆者希望本研究的探討及發現能有助於這樣的省思。