

“凡遇任何人代表或繼續代表一國參加安全理事會或出席安全理事會某次會議之權以其不能或不復能代表國際間所承認之該國政府而發生問題時，理事會主席在將該項問題提請理事會決定以前，應儘可能獲知（必要時可以電報爲之）聯合國所有其他會員國政府對此事項所持之意見並向理事會具報’。”

二。理事會在一九五〇年一月十七日第四六二次會議中將印度代表團之提案發交理事會專家委員會研究具報。專家委員會並奉命向理事會提具抉擇辦法。

三。專家委員會在一月三十日第一一三次會議，二月三日第一一四次會議及二月八日第一一五次會議中審議此問題。⁸

第十三條的修正案

四。無人反對印度就第十三條所提出的修正案。本委員會認爲印度代表的修正案應列入第十三條內。本委員會覺得此項修正案是否應該立即採納抑留日後再議，則應由安全理事會來決定。

建議增添的第十七條 A

五。關於印度代表建議增添的第十七條 A，本委員會覺得印度代表之所以有此建議，乃是因爲關心聯合國的最高利益，所以值得讚揚。

六。正如印度代表在致安全理事會主席函中所表示的，本委員會委員一致認爲爲求減少產生互相衝突的決定起見，確須訂定可由聯合國各機關採用的劃一程序。

七。在開始討論時，古巴代表提出一項問題，即聯合國中那一個機關是應該負責研究此事項的。

八。贊成印度修正案的各代表認爲安全理事會可以擬訂一個新規則，倘若該規則確屬合理而且具有優點，最後可能爲聯合國其他機關所採用。

九。但另有若干代表認爲安全理事會目前不宜對此問題倉卒決定，因爲集中注意某一特殊案件，就可能忽視了現在討論中的一般問題。

一〇。本委員會多數委員認爲，現在審議的問題，就其性質而論，應由聯合國大會發動研究，並就有關規定代表權及全權證書的程序覓取一致辦法。

一一。在討論過程中，本委員會接受以下之基本假定：安全理事會絕對有權處理有關理事代表權及全權證書的任何問題。

一二。鑒於以上所述各節，本委員會認爲安全理事會目前不應對印度代表就安全理事會議事規則第十七條所提出的修正案有所決定。

文件 S/1466

一九五〇年三月八日秘書長爲遞送關於“聯合國代表權問題之法律方面”之備忘錄致安全理事會主席函

[原件：英文]

[一九五〇年三月九日]

在一九五〇年二月間，本人曾與安全理事會各理事就聯合國內各國代表權問題非正式地舉行過若干次談話。本人因鑒於印度代表提議將與此問題有關的安全理事會議事規則加以修改 (S/1447)，所以乃着有關方面就此問題之法律方面擬具一個機密備忘錄專供本人參考。因有安全理事會

的若干代表索閱此備忘錄，所以本人就向當時留在紐約的安全理事會各代表分發。

現在報紙上已經提到過這個備忘錄，本人覺得現宜將備忘錄全文分送理事會全體理事。因此，本人現在非正式地將本函暨備忘錄抄送全體理事，並將備忘錄原文向新聞界發表。

秘書長

(簽名) Trygve LIE

⁸ 本委員會討論詳情載見本委員會會議簡要紀錄(A/C.1/SR.113—115)。

聯合國代表權問題之法律方面

目前的聯合國會員國代表權問題所引起的主要困難，是將代表權問題與會員國承認問題並同考慮。

本備忘錄將說明，從實際觀點看來，並同考慮是不幸的，就法理觀點看來並同考慮是錯誤的。

從實際觀點來說，目前的情形是代表權問題完全要憑某一機關內有多少會員國承認某國的甲政府或乙政府而定。某一機關中可能有多數會員國承認某國的甲政府，而另一機關中可能有多數會員國承認乙政府。倘若固守個別承認原則，那麼各個機關中就可能有不同政府的代表出席。再者，在像參加國有一定數目的安全理事會等機關中，關於代表權問題可能完全受一個偶然的事實的決定，即當選在某一時期擔任理事國的是些什麼國家。

就法理觀點來看，將國際機關代表權和政府承認二問題並同考慮，是把兩種形似而實異的定則混淆不清。

一國政府要承認或不承認一個新國家或一個原有國家的新政府，乃是它單獨可以決定的事。誠然有若干法學家力言，倘有一個以革命手段獲得政權的新政府能得多數人民經常服從，而且相當表現有永存不易的現象時，其他國家就有予以承認的法律義務。雖然有些國家認為在決定承認或拒絕承認時宜本若干法律原則為之，但是從各國的慣例中又可看出，承認一事在本質上仍被認為是一個政治決定，每個國家根據本身對有關情形所作之自由衡量決定予以承認或拒絕承認。

此項學說的一個近例，是安全理事會審議巴勒斯坦問題時敘利亞代表的質問美國承認以色列臨時政府。美國代表 (Mr. Austin) 曾答稱：

“本人絕對不能承認世界上任何一國有權質問美國行使其承認一國事實地位之主權，這是一個重要政治行為。

“而且，本人決不能在此間接或直接承認有任何司法或其他機關之存在，可對本國此一行動之是否合法加以裁判。

“會員國於簽訂憲章時曾保留若干權力與權利未予放棄，而此種承認某一臨時政府事實治權的權力尤未被放棄。本國政府之行使此項權力，係一種承認現實之實際舉動，亦即對事實之存在及實際上業已發生之變更予以承認。本人敢謂世界上無論何國均無權

質問此事，亦無權定一規則，謂對事實上之政府須隔若干時日以後方可予以承認……”⁹

有許多法學家認為各國自行承認的原則，應以由國際機關——如聯合國——集體承認的原則代替 (例如 Lauterpacht, 在“國際法中之承認問題”一書中即持此說)。倘若現在是採用後一原則的話，目前的困難就不會發生。因為對於新中國政府的承認問題，除了聯合國主管機關所作的決定以外，各國不會個別承認新中國政府。但是事實上各國已經拒絕接受此類原則，而聯合國也沒有承認新國家或原有國家之新政府的權力。要確立聯合國集體承認的原則就需要修改憲章，或訂立一個為全體會員國所遵守的條約。

另一方面，一國入會問題和一國在聯合國各機關中的代表權問題，顯然需由聯合國各主管機關會同決定。就一國申請入會而言，則由大會根據安全理事會的推薦表決決定，就一國的代表權而言，則由每一主管機關個別將該國代表的全權證書交付表決決定。既然對國家或政府的承認問題係由各國自行決定，而准許一國入會或承認其代表權的問題係由聯合國集體決定，所以如果要以各國個別承認為聯合國集體決定的先決條件，在法理上似乎說不通。

國際聯合會及聯合國准許申請國入會的慣例完全證實了這個結論。

就國際聯合會的慣例而論，曾有若干會員國公開聲明：承認另一國為國際聯合會會員國並不是承認該國為一個國家 (例如英聯王國對立陶宛、比利時和瑞士對蘇聯，哥倫比亞對巴拿馬)。¹⁰

就聯合國的慣例而言，曾有准許未被所有會員國承認的國家入會的事例，亦有不承認某申請國為國家的會員國投票贊成准其加入聯合國的事例。例如葉門和緬甸在被大會全體會員國一致投票贊成准其入會的時候，承認該二國的會員國僅屬少數。又如在安全理事會中投票贊成外約但 [約但] 及尼泊爾入會的若干會員國，事實上並未承認該二申請國為國家。

⁹ 參閱安全理事會正式紀錄，第三年，第六十八號，第二九四次會議，第七頁。

¹⁰ 許多作者，例如 Scelle, Fauchille, Anzillotti, Malbone, Graham 等，認為准許一國加入國際聯合會就等於國際聯合會全體會員國默認該國。Lauterpacht 謂 (國際法中之承認問題，第四〇一頁)：“實際上的慣例並不證實此種假定承認的含義”。

蘇聯及其鄰國的代表團曾聲明因與某些國家（即愛爾蘭、葡萄牙及外約但〔約但〕）沒有外交關係，所以不肯投票贊成准許那些申請國入會。此項聲明引起其他許多會員國的強烈駁斥，結果大會不得不請國際法院發表詢諮意見。¹¹

大會請國際法院解答下一問題：一個會員國就某國申請加入聯合國事投票時，“在法理上是否有權以未經憲章第四條第一項明白規定之標準為贊成其加入之條件。”若干會員國所說的條件之一，就是與申請國沒有外交關係。國際法院對此項問題提出否定的答覆。¹² 大會在第三屆會時曾向各會員國建議於就此類事項舉行投票時，均應遵循國際法院之意見。¹³

在中國問題發生以前，按照聯合國內關於會員國代表權所沿用的慣例，一向都認為代表權問題與承認一國政府問題完全是兩件事。雖然有許多國家因為發生革命而更換政府，會員國間斷絕外交關係的事，更屬數見不鮮，但是在過去四年內舉行的數千次會議中，從未有過一國代表的代表權引起問題，這是一件值得注意的事。每當全權證書委員會的報告書交付表決的時候（如在大會各屆會議中）一向都是獲得全體一致的通過，而且沒有一個會員國附有任何保留。

因此，各會員國的一貫作風已經說明了下列兩點：

（一）一個會員國對於一個未經該國承認或與該國沒有外交關係的政府，可以投票接受其代表；

（二）如此投票並不含有承認或準備恢復外交關係之意。

在兩個與非會員國有關的實例中——即准許印度尼西亞共和國和以色列參加安全理事會的討論——這個問題曾經明白提出。在該二案件中皆有人以印度尼西亞及以色列並非國家為理由表示

反對，安全理事會於若干理事明白聲明投票贊成並不含有承認關係國或關係政府之意後，曾表決通過准許該二國派遣代表參加討論。¹⁴

聯合國所沿用的慣例不僅合乎法理，而且符合聯合國的基本性質。聯合國並不是一個祇准具有同思想的國家及具有類似觀念的政府加入的組織（若干區域組織就是以思想相同的國家及觀念類似的政府加入為限的組織）。聯合國既然希望會籍普及世界各國，所以必須包羅具有各種不同甚至互相衝突的思想的國家。

中國問題在聯合國歷史上要算是獨一無二的問題了，並不是因為由於革命而政府更易的事實，而是因為現有兩個敵對政府同時存在。此種情形將來自有再度發生的可能，所以應該決定一項在敵對政府中作一選擇的原則。事實已昭示我們，多數承認的原則極不適當，而且不合法理。此外，是否尚有其他可以適用的原則？

我們認為可用類推的方法從憲章第四條中推出正當的原則。該條規定申請入會之國家必須能夠而且願意履行會員國的義務。祇有事實上確有此種權力的政府才能履行會員國的義務。如果一個革命政府與一個原有政府分庭抗禮，堅稱它是該國代表，在這種情形之下，所須解決的問題，是該二政府中那一個政府事實上能夠運用資源及領導人民去履行會員國的義務。簡言之，就是要看新政府在該國領土內能否有效行使權力，是否受多數人民自然地服從。

倘若是如此的話，縱然聯合國中國個別會員國可以根據其國策認為有效的理由而拒絕或繼續拒絕承認新政府為合法政府，聯合國各機關似宜以集體行動承認此新政府在聯合國中代表該國的權利。

¹⁴ 參閱 Mr. Faris El-Khoury 及蔣廷黻先生在第一八一次會議中就印度尼西亞問題所作的聲明（安全理事會正式紀錄，第二年，第七十四號）；及 Sir Alexander Cadogan, Mr. Manuilsky 及 Mr. Jessup 在第三三〇次會議中就以色列問題所作的聲明（安全理事會正式紀錄，第三年，第九十三號）。

¹¹ 參閱大會正式紀錄，第二屆會，決議案——三(二)。

¹² 參閱准許一國加入聯合國（憲章第四條），詢諮意見，國際法院報告書，第五十七頁。

¹³ 參閱大會正式紀錄，第三屆會第一期會議，決議案一九七(三)。