

评论 深度

中国在联合国取代台湾的决议，是如何在50年前被通过的？如今有什么法律效力？

只要中国不同意台湾参与，2758号决议确实“合法地”卡死了台湾人民希望以现在的“国格”参与联合国及其下属组织活动的路。



2021年9月21日纽约，中国国家主席习近平在第76届联合国大会年会通过视频发表讲话。摄：Spencer Platt/Getty Images



黎蜗藤 

| 2021-10-26

2758这四个数字对两岸人民意义重大。50年前的美国东部时间10月25日深夜（中国是26日早上），联合国大会以76票赞成，35票反对，17票弃权，通过2758号决议，“恢复中华人民共和国在联合国组织中的合法权利”：

回顾联合国宪章的原则，

考虑到，恢复中华人民共和国的合法权利对于维护联合国宪章和联合国组织根据宪章所必须从事的事业都是必不可少的，

承认中华人民共和国政府的代表是中国在联合国组织的唯一合法代表，中华人民共和国是安全理事会五个常任理事国之一，

决定：恢复中华人民共和国的一切权利，承认她的政府的代表为中国在联合国组织的唯一合法代表并立即把蒋介石的代表从它在联合国组织及其所属一切机构中所非法占据的席位上驱逐出去。

自此，中华人民共和国成为联合国五大国，获得越来越多的国家承认，现在更成为举足轻重的大国。中华民国则逐渐退为“中华民国台湾”，邦交国只剩下十五个，实际上基本已没有国家认为“中华民国是中国”。

更重要的是，2758号决议还是中华人民共和国（为行文简洁，下面简称为“中国”）所认为的，“国际认同”的“一个中国原则”的重要历史文献和国际法依据，对理解两岸关系现状的法理以及台湾参与联合国问题，都有极重要的意义。要理解2758号文件，不妨先了解会员资格与代表权的问题。

会员资格与代表权

代表权问题就是联合国大会承认谁是“国家元首、政府首脑或外交部长”。在联合国历史上，出现代表权之争的次数虽然不多，但也并非绝无仅有。

在联合国机制中，会员资格（membership）和代表权（representation）是两件截然不同的事项。根据联合国宪章，会员资格由第二章即第三到第六条所规定。其中，第三条规定何为“创始会员国”，第四条规定接受新会员，第五条规定如何暂停会员资格，第六条规定如何取消会员资格。

相反，代表权问题则根本没有出现在联合国宪章中。它由联合国大会（General Assembly）的《议事规则》（Rules of Procedure）所规定。具体而言是在第四章“全权证书”（Credentials）条款27-29。条款27规定：“各代表的全权证书和代表团成员名单应尽可能于会议开幕前一星期递交秘书长。全权证书应由国家元首、政府首脑或外交部长颁发。”条款28规定，要组成“全权证书委员会”（Credentials Committee），审核各代表全权证书。条款29则规定：任何代表出席大会的资格如经与会国提出异议，则由全权证书委员会提出报告，由大会作出决定；但在作出决定之前，原代表仍可参加会议，享有一切法律权利。

可见，代表权问题，从法律观点看，正如1970年联合国法律顾问给联合国大会的一份备忘录中指出的那样，是一个“程序问题”，“仅限于确定议事规则第27条中的要求已得到满足”。这个要求即为“全权证书应由国家元首、政府首脑或外交部长颁发”。于是，代表权问题就是联合国大会承认谁是“国家元首、政府首脑或外交部长”。



1974年9月4日纽约，中国外交部副部长乔冠华(左)和中国副总理邓小平(右)在联合国大会开幕前交谈。图：Bettmann/Getty Images

在联合国历史上，出现代表权之争的次数虽然不多，但也并非绝无仅有。发生争议的有几种情况。

一种情况是没有出现两个代表相争，但有政府的代表合法性受到质疑。一个例子是南非。1970年，全权代表委员会建议联合国大会不接受南非代表，因为南非当时实行种族隔离政策。1973年，联大否决南非代表的合法性。于是南非直到1994年才“重返联合国”。在这个案例中，南非的联合国会员资格没有被取消（这个程序很复杂），但由于代表权被剥夺，所以变相把南非“赶出联合国”。另外一个例子是匈牙利。1956年，匈牙利发生革命，苏联和其他华沙条约国家侵略并推翻了民众支持的纳吉政权，帮助卡达尔上台。美国代表对卡达尔派出的代表提出异议，认为是“外国势力军事干涉下建立的威权政府”。全权证书委员会接受美国的异议向大会提交报告，但大会推迟表决，直到1963年卡达尔政权已稳定下来，异议才取消。

更多案例是同一个国家，有两个代表相争。这又分为几种情况。

一种情况是出现“院府之争”。根据27条，可派出全权代表的有国家元首、政府首脑或外交部长，通常情况下，三者的意见是一样的，但也有可能意见不一。外交部长当然是较为下阶的一个，但国家元首（通常是总统）和政府首脑（通常是总理）谁更能有决定权，就因情况而异。当然，如果一个国家出现这么严重的“院府之争”，那么离政变也差不多了。1960年，刚果共和国就发生过类似的政治变动，总统把总理解职，国会则支持总理，宣布解职无效，总统其后又解散国会。在联合国就出现了总理支持的代表（原代表）和总统新派出的代表之争。最后全权证书委员会接受了总统一方的解释，认为不应“干涉刚果内政”，于是总统一方派出的代表被认为是合法代表。

但在更多案例是，两个代表相争意味着该国真的出现两个政府，才难以明确谁才是“国家元首、政府首脑或外交部长”。（理论上当然还可能有多于两个政府的争夺代表权，但实际上没有出现过。）这又大致分为四种情况：选举结果争议、政变、侵略、内战。当然这四种情况不是截然区分的：从选举结果争议会引发政变，政变会扩大为内战，内战也会伴随着侵略。

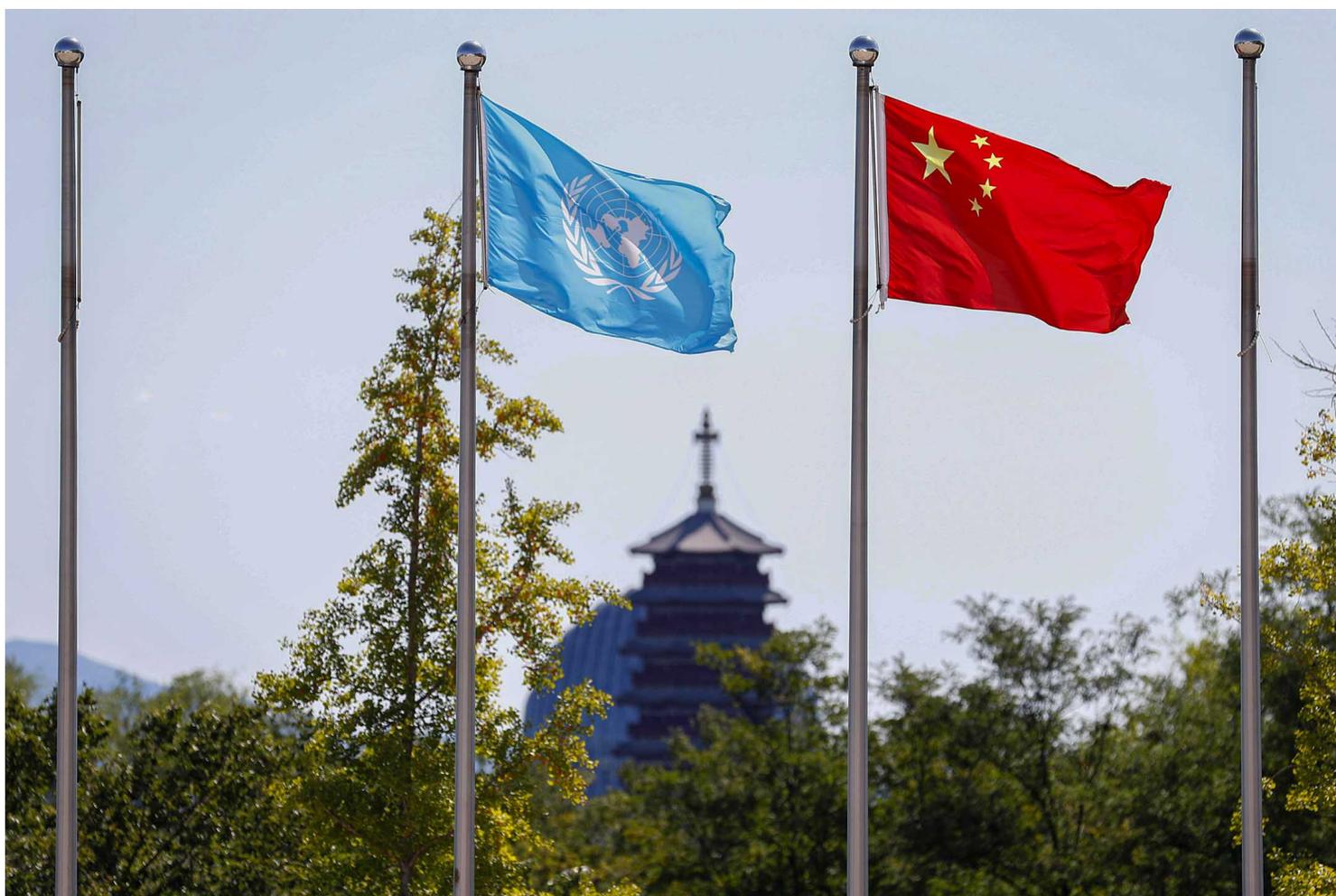
柬埔寨曾三次发生这种两个代表权之争，是一个好样本。1973年，柬埔寨将军农诺（Lon Nol）发动政变，成立高棉共和国，当时正在出访的西哈努克亲王则在北京宣布成立流亡政府。于是发生第一次柬埔寨代表权之争。最后联大认为高棉共和国政权已实际控制柬埔寨，于是接纳了该方代表。1979年，越南入侵柬埔寨，扶植起洪森的“人民民主柬埔寨”政权。但红色高棉的“民主柬埔寨”还占据着边境的丛林继续内战。于是在1979-1990年之间，就有第二次代表权之争。联大谴责越南入侵，表决继续承认“民主柬埔寨”政权。这次争议直到1990年越南撤军，内战双方达成和解之后才结束。1997年发生了第三次柬埔寨代表权之争。这次是柬埔寨“政变”，第二首相人民党的洪森驱逐了第一首相奉辛比克党的拉那列王子。双方各自派全权代表到联大。最后“清官难审家务事”，全权证书委员会和联大都让柬埔寨席位悬空。直到一年后，柬埔寨双方达成和解协议，重新派出代表为止。

这些例子或许有些久远。有三个例子相当近期。一个是委内瑞拉，2018年，委内瑞拉总统选举结果出现争议，原总统马杜罗自称胜选连任，国会议长瓜伊多指责选举“舞弊”，宣布自己才是合法政府。在联合国也掀起代表权之争。虽然美洲国家组织（OSA）支持瓜伊多政府，但联大依然接纳马杜罗的代表。

一个是阿富汗。1996年，塔利班攻入首都喀布尔，驱逐了民选总统拉巴尼（Rabbani），但拉巴尼领导的“阿富汗伊斯兰国”依然在东北一小块地区抵抗。塔利班和拉巴尼分别派出代表。联大押后表决，实际上让拉巴尼的代表继续代表阿富汗。两者相争持续到几年后，美国领导的联军推翻塔利班政权，建立民选的“阿富汗伊斯兰共和国”政权为止。现在塔利班卷土重来，要求联大接纳“阿富汗伊斯兰酋长国”代表。但本次的联合国大会继续承认前总统甘尼派出的代表Ghulam Isaczai。

还有一个就是今年2月发生政变的缅甸。缅甸军方与抵抗的“民族团结政府”双双向联合国派出代表。联合国机构同样采用推迟表决（包括此前的世卫大会、国际劳工会议和人权事务委员会常规会议等），这样目前联合国大会承认的缅甸大使还是原政府派出的Kyaw Moe Tun（但他和阿富汗代表一样，在这次大会中都没有被安排发言）。

此外还有其他一些案例，不再一一介绍。从这些案例都可以看出，代表权之争主要是关于“谁实际合法控制这个国家”。尽管没有一个明确标准，但大致上可以总结出五个考虑因素。第一，实际控制这个国家者优先；第二，原政府优先；第三，符合民主原则产生的政府优先；第四，违反基本人权准则的一方靠后；第五，由“侵略者”帮助建立的政权靠后。这些考虑因素当然大部分情况下都互相冲突，如何取舍还是具体问题具体分析，也取决于时空及国际政治。



中国的代表权之争

如果和其他例子对比，中国内战之后产生两个自称代表中国的政府，与和1996年塔利班推翻民选政权的情况最接近（当然这里没有把中共和国民党与塔利班及民选政权相比较的意思）。

2758号决议涉及的中国代表权之争与以上的代表权之争的本质是完全一样的。它源于中国在二战后发生的内战中，产生了两个自称代表中国的政府。其实，在内战之前，中国国土上也并存多个实际上互不统属的政权，包括后来夺取大陆的中共政权。但当时国际上普遍承认的，包括联合国之前的国际联盟承认的，都是国民党领导的中华民国政府。中共当时也没有说自己可代表中国，没有到国联争夺代表权。

1949年，中共夺得北平和南京，又宣布北平改名为北京为首都。按照中国政治传统，夺得首都就意味着改朝换代，中共也在十月一日宣布成立中华人民共和国，于是在联合国争夺代表权就顺理成章了。然而国民党政府虽然丢失了整个大陆，却在台湾维持统治，中华民国的“血统”尚存，于是坚持保留联合国代表地位。这就产生了中国代表权之争。

如果和其他例子对比，中国内战之后产生两个自称代表中国的政府，与和1996年塔利班推翻民选政权的情况最接近（当然这里没有把中共和国民党与塔利班及民选政权相比较的意思）。塔利班作为一个“起义”的政权，最后占领了首都，夺得国家大部分地区，而原政府退守在一小块土地上继续抵抗。双方都自称代表整个阿富汗，在联合国争夺代表权。这种模式，确实与中共和国民党的情况高度一致。

当然，与其他争夺代表权的例子对比，中国的代表权之争有几个重要的不同。

首先，这时联合国成立以来第一次代表权之争，没有任何先例可以参考。

第二，中国是大国，还是联合国安理会五大常任理事国之一，谁代表中国行使权力，影响巨大。

第三，由于以上两点，在“全权证书委员会”之外，联合国从1950年开始就专门设立了一个特别委员会，处理中国的代表权问题。

第四，争代表权的持续时间最长。从1949年到1971年，长达22年。而其他一切例子，最长都只有十年左右。

第五，争夺特别激烈。从1951年起（除了1964年），联合国大会就每次都对相关问题进行投票。在1951-1960年，联合国都投票决定是否“延期讨论”。从1961年开始，投票从“延期讨论”变成了两项。第一个是程序性的，即中国代表权问题是否属于“重要问题”，第二个是实质性的问题，即“驱蒋接纳新中国”的议案。

第六，中国代表权问题的各次投票跨越时间这么长，又正是国际上殖民地纷纷独立，新国家大批加入联合国之际。在1951年，总共只有52票，到了1970年，总票数达125票。这给投票带来巨大变数。

第七，中国的“分裂”时间还特别长，70年之后尚未“统一”，现在距离2758号决议解决代表权问题已五十年，带了更多的问题（比如台独），这在争夺代表权的案例中独一无二。

中国为何能重返联合国？

另一个重要因素就是联合国新成员增加，改变了双方支持度的对比。

客观而言，根据上文分析的考虑因素，中国赢得大陆政权之后，本来就更“应该”获得联合国代表权。它实际控制了绝大部分领土和人口，也不能算是“侵略者”扶助的政权。在民主和基本人权方面，当时中共和国民党实在是难分彼此。国民党政府唯一的优势就是“原政府优先”。但显然，原政府优先的正当性会随着“时效”而消逝，最终都会被“实际控制优先”超越。

然而，另一个重要因素就是联合国新成员增加，改变了双方支持度的对比。六十年代之所以“延期讨论”搞不下去，最主要的原因就是会员国在五十年代中期不断增加，最夸张的1955年和1960年，联合国一下子分别多了16个和17个会员。反对票的增多和过半数所需票数的增多基本同步，赞成票反而略有减少。于是，延期讨论搞不下去。

所以，中华民国的支持国转而主张用根据联合国宪章18条，把中国代表权问题定义为“重要问题”，换另一种方式阻止中国获得代表权。第十八条第二款规定“大会对重要问题之决议应以到会及投票之会员国三分之二多数决定”，其中包括“新会员国家加入联合国之准许”。第三款则有“关于其他问题之决议，包括另有何种事项应以三分之二多数决定之问题，应以到会计投票制会员国过半数决定之”。

也就是说，如果中国要抛开中华民国，另行进入联合国，则一定要三分之二多数通过，几乎没可能成功。因此，中国要重返联合国，唯一可行的还只有争夺代表权。争夺代表权并没有列入第十八条第二款的“重要问题”的列表中，不属于“重要问题”。按第二款，只要过半数通过即可。但根据第三款，过半数投票就可以

问题 的列表中，不属于 里妾问题 ；按第二款，只妾过干致通过即可。但根据第二款，过干致投票就可以决定什么其他问题属于应以三分之二多数决定之“重要问题”，从而也为争夺代表权设下了三分之二的高标准。

客观地说，中国代表权当然应该是个非常重要的问题。大概即便中国也不会认为“不重要”。然而，中国反对列为“重要问题”的关键在于以上讨论的这套程序，若中国代表权问题被投票为“重要问题”，则中国也需要三分之二多数支持，才可能取代中华民国政府得到代表权。

虽然表决通过“是否重要问题”与“延期讨论”所需票数都是过半数，但由于中国代表权问题确实非常重要，因此支持中华民国一方用这个方式，比一味强调“延期讨论”更加容易获得支持。对比1960年和1961年的数据，1960年赞成延期表决的只有42票，1961年赞成“重要问题”的却高达61票，且直到1970年之前大部分时候都是超过半数。

而1965年的表决是1970年之前最“惊险”的一次，由于会员增多和中国支持者增多，“重要问题”表决首次没有过半数，即在“驱蒋议案”表决中只需过半即可通过。而在那个投票中，赞成票第一次和反对派打个平手，仅因弃权票之故没有过半数。到了1970年，“重要议案”的赞成票才再次没有过半数（但差距也在毫厘之间），而当年，“驱蒋议案”的赞成票也首次超过（两票之差）反对票，但也未达到半数。

联合国国家增多的主要原因是解殖运动的成果。第三世界国家很多支持中国。中国宣传中给人“亚非拉兄弟把中国抬进联合国”的印象，但实际上并非如此。在“驱蒋议案”的总共76张赞成票中，亚洲赞成19票，反对4票；非洲赞成26票，但反对也有15票；欧洲赞成23票，反对只有1票；北美和拉丁美洲各有一张赞成票。

从各洲内部赞成票的比例看，非洲是62%，比亚洲还略低（66%），更远远比不上欧洲（82%）。当然，东欧国家同是社会主义阵营，但考虑到当时中苏交恶，尤其是当时尼克松在当年的7月16日已宣布即将访问北京，中国正准备投向美国对付苏联。苏联继续支持中国，还是相当厚道的。

中国在六十年代成功地取得欧洲资本主义国家的支持，对重返联合国帮助极大。

更重要的是，在欧洲的“自由世界阵营”，绝大部分资本主义欧洲国家也支持中国，它们贡献了13票，其中包括英法等有力量的强国（当时东西德都没有加入联合国）。中国在六十年代成功地取得欧洲资本主义国家的支持，对重返联合国帮助极大。其中，法国在1964年和中国建交，是1965年表决“惊险”的重要原因。意大利和中国在1970年建交更是震撼弹。奥地利、比利时等都是在1971年联大会议前才和中国建交。中比建交的消息更是投票当晚才传到会场，相当影响了代表的情绪。

北美国家中的加拿大支持中国。在美国边上的、还是美国“亲密朋友”的加拿大在1970年和中国建交，具有被认为中国获得西方资本主义国家支持的重要指标，也是中国能重返联合国的重要一步。值得一提的是，当时加拿大总理老特鲁多正是现在总理的爸爸。

如果是亚非都算是“抬着中国”的话，那么拉美就真的名不副实。拉美国家支持中国的，就只有7个，只有29%。是除了大洋洲之外，支持中国比例最低的一个。

当时为中华民国操盘的是美国驻联合国大使老布什，布什拉票非常积极，但依然失败。除了中国影响力逐渐大之外，美国总统尼克松政府的政策也很重要。这表现在两方面：

第一，站在中国的立场说尼克松是中国人民的“老朋友”，但放在盟友的眼中，尼克松就是“先驱版”的川普。共和党的尼克松政府和后来的川普政府一样，对待盟友态度不佳，对联合国这种多边组织也不太重视。比如墨西哥原先是美国的铁杆，却被尼克松的增加10%的关税政策激怒了，最后投了中国一票。在尼克松的政策下，很多美国友好的国家纷纷追求“多元化外交”，不再对美国俯首听命。

第二，在中国问题上最重要的是，美国自己瞒住一切盟友秘密和中国交往，还突然宣布将访华，却努力劝说别国不赞成中国重返联合国，这在很多国家看来不免双重标准。有趣的是，联合国辩论和表决时，基辛格正第二次访华，这次还是公开的，为安排尼克松访华的安排。有了这样的老板，布什再努力也无法挽回败局。





1972年2月27日中国，美国尼克松总统和中国的周恩来总理(左)在告别宴会上。图：Bettmann/Getty Images

双重代表权

“复杂双重代表权”提案中，主张中华人民共和国和中华民国同时代表中国参加联合国。中华民国则依然是联合国中的另一个“中国代表”，但失去了安理会的资格。

由于尼克松一心和中国交好，实际上也接受了中国重返联合国。1971年，美国在联合国大会的重点在放在“双重代表权”。1971年，支持中国立场的“驱蒋提案”是阿尔巴尼亚和阿尔及利亚提出的23国提案（即中国称的“双阿提案”，A/L.630），美国支持的“双重代表权”（19国提案，A/L.633）与之竞争。老布什是操盘手，日本代表爱知揆一、沙特代表巴罗迪、中华民国代表周书楷等也很活跃。

布什设下了“变相重要问题案”和“复杂双重代表权”双重防线。“变相重要问题案”(A/L.632)，即把理据转移到主打“排除任何一个‘创始’会员国是重要问题，而且一旦排除了，就几乎无法重返”，以此争取会员支持继续把代表权案作为“重要问题”。

“复杂双重代表权”提案中，主张中华人民共和国和中华民国同时代表中国参加联合国。中华人民共和国不但能成为“中国代表”之一重返联合国，还能取代中华民国获得成为中国在联合国安理会中的席位。中华民国则依然是联合国中的另一个“中国代表”，但失去了安理会的资格。和最初的双重代表权构思相比，它多了有关联合国安理会部分，就是为何这个方案被称为“复杂”之故。

放在六十年代，这种双重代表权对中国的吸引力可能会很大。但1971年时国际形势大变，中国知道美国接受了中国“重返联合国”，等于让了一大步。于是中国的要求也更高了，极力反对双重代表权，认为“双重代表权”就是“两个中国”。毛泽东就说：美国佬造了一条“两个中国”的贼船，等着我们上。

在中华民国方面正好相反。在六十年代，美国其实已向蒋介石提出双重代表权的构思，但被蒋介石拒绝。到了1971年，蒋介石在现实下一退再退，从一开始的“汉贼不两立”，坚持不让中共获得代表权，到可以接纳中共也进入联合国但中华民国必须保持安理会，在尼克松宣布访华后，不得不再退让到，默认接受美国的“双重代表权”方案，即可以接受中共获得安理会席位。即中华民国反对“双重代表权”，但如果友邦支

持，也可理解。

布什对双重防线很有信心。但称为“双重防线”有点名不副实。“变相重要问题案”还是最主要的防线，一旦被突破就堪忧。“复杂双重代表权”提案当不了第二条防线，但可以令“变相重要问题案”的理据变得更充分，巩固了第一道防线。

因此，毛泽东认为“变相重要问题案”中国票数会不够。但中国的盟友争取到把23国提案放在19国提案前表决。最令人想不到的是，“变相重要问题案”竟然相对轻松地被否决。接下来，19国提出紧急动议，希望把23国提案分别表决，即把“把蒋介石的代表从它在联合国组织及其所属一切机构中所非法占据的席位上驱逐出去”作为单独议案，又被否决。这样到了表决23国提案时已无力回天。中华民国代表在发言指责大会否决“认定排除中华民国为重要问题的决议草案公然违反宪章关于排除会员国的规定”后，就退出会场，在隔壁宣布中华民国退出联合国。会场内，各国通过了23国提案，此后19国提案就不必再表决了。中国就这样“重返联合国”。



2007年9月15日台湾高雄，示威者参加支持台湾加入联合国的集会。摄：Nicky Loh/Reuters/达志影像

2758号决议的法律效力

只要中国不同意台湾参与，2758号决议确实“合法地”卡死了台湾人民希望以现在的“国格”参与联合国及其下属组织活动的路。只要联合国机制不改变，台湾就无法绕过2758决议，更不用说利用2758号决议“参与联合国”了。

2758号决议让中国成为世界大国，不需要再多提。这里再讨论一下决议对现实的效力。对今天现实而言，2758号决议的应有两个争议点。

第一，台湾能否重返联合国，或者参与联合国及其下属机构。在诸如世界卫生组织WHO或国际航空组织ICAO等大会中，中国都以2758号决议作为拒绝台湾参与的理由。

笔者尽管认为，台湾应该被允许参加更多的国际组织，但也承认，中国的理由是充分的。其关键是，“蒋介石的代表”既然在2758号决议中已被驱逐出联合国席位，由中国取代，那么除非能再发起一次“代表权之争”（这当然是不可能成功的），否则参与联合国不外乎两个途径，一个是作为新会员国加入联合国，一个是作为观察者（Observers）参与。

根据联合国宪章第四条，新会员加入必须得联合国安理会的推荐。第18条，新会员加入必须三分之二的多数通过。在联合国常任理事国中国强力反对下，这是不可能的。在一些联合国下属的组织如WHO，也有非联合国成员的主权国家成为会员的先例（如瑞士），但也必须是“国家”。而要成为观察者也必须为“国家”（State）。联合国宪章第32条、第35条第二款、第50条，都规定了“非联合国会员国之国家”，能够在一定情况下参与出席联合国的会议。联合国1994年12月9日通过的决议49/426，进一步写明“以后在联大赋予观察者地位的，必须被限定为国家（和一些跨国家组织）”。

然而，现实是在国际关系中，谁是“国家”是由被承认的多寡而决定的。现在台湾的邦交国已退缩到十五个，非邦交的“友邦”也没有承认台湾是“国家”。更重要的是，能否加入联合国在现实上已相当大程度上成为是否被国际公认为“国家”的标准。对台湾来说，这已进入一个死循环中：不是国家就不能进联合国，不进联合国就不是国家。

联合国大会分别通过58/314决议（2004年）和67/19决议（2012年）赋予梵蒂冈和巴勒斯坦观察者地位。值得注意的是，这两个国家都没有别人宣称代表自己：以色列就绝不会主张它代表巴勒斯坦（加沙和约旦河西岸）土地上的人民。但中国一直说，自己代表了台湾人民的利益。

因此，只要中国不同意台湾参与，2758号决议确实“合法地”卡死了台湾人民希望以现在的“国格”参与联合国及其下属组织活动的路。只要联合国机制不改变，台湾就无法绕过2758决议，更不用说利用2758号决议

国及联合国组织启动的。六女联台国机制个议文，台/号机儿/云统过2/50决议，史个用说利用2/50与决议“参与联合国”了。

2758号决议既然是一个“代表权”的决议，它固然完全解决了“一个中国原则三段论”的头两个表述，但联合国大会决议中是否认定了第三个表述“台湾是中国领土不可分割的一部分”，则依然存在争议。

第二，2758号决议有否规定“台湾属于中国”？

中国阐述的“一个中国原则”常被表述为“三段论”，它当然不是逻辑学所说的三段论，而是三句在逻辑上层层递进的陈述句。正如中国在2000年《一个中国的原则与台湾问题》白皮书中的表述：世界上只有一个中国，中华人民共和国政府是代表全中国的唯一合法政府，台湾是中国领土不可分割的一部分。2758号决议既然是一个“代表权”的决议，它固然完全解决了“一个中国原则三段论”的头两个表述，但联合国大会决议中是否认定了第三个表述“台湾是中国领土不可分割的一部分”，则依然存在争议。

这涉及到复杂和敏感的台湾的国际法地位问题，这里当然无法全面地检视历史证据和全面分析。笔者以前分析过台湾的国际法问题，基本主张台湾在《开罗宣言》及一系列条约中以被确定“归还中国”的目标，只是出于种种原因，这个目标是否已经最后完成尚有争议。但对2758号决议，很难认为它直接规定了“台湾是中国的一部分”。

首先从联合国大会的决议的法律效力看，决议没有“决定”一个国家疆界的权力，它最多只能“显示”国际有没有对某个国家的疆界存在普遍共识。换言之，2758号决议或许展示了国际的一种共识，但绝不可能决定了“台湾属于中国”（这只能由条约决定）。

其次，2758号决议有两个关键：第一，承认中国代表是“中国在联合国组织中的唯一合法代表”。第二，把“蒋介石的代表”从它在联合国组织及其所属一切机构中所非法占据的席位上驱逐出去。

这两点都清楚表明，2758号决议是完全关于“代表权”的决议，即“争夺联合国代表权”，它本身没有直接涉及“台湾是否属于中国”这个更复杂的问题。诚然，蒋介石统治了台湾，当时蒋介石也认为“台湾就是中国的一部分”，这样，蒋介石和中共争中国的代表权，也可以理解为间接地支持了“台湾属于中国论”。然而，用“蒋介石的代表”，而不是“中华民国”代表的字样，相当于“再绕了一个弯”才能推导到“台湾属于中国”，这种文本的写法凭空令质疑者找到攻击点。

第三，从当年中国的拉票外交来说，支持中国的国家也并不都承认台湾是中国的一部分。

以加拿大与中国建交为例。当年中国最初坚持把加拿大承认台湾是中国的一部分作为建交的条件，加拿大则表示在建交公报中写上“加拿大注意到中国这一立场，然而认为不宜对中国领土的界线表示任何意见”。最后双方同意的文本则为“中国政府重申台湾是中华人民共和国不可分割的一部分。加拿大政府注意到中国政府这一立场”。

加拿大做出的让步是不在公报中明确写出“对中国领土不表示意见”。但“注意到”本身就意味着没有认同或不认同。“注意到”的英文为take note of，表示“把中国这个观点写下来”，这种表述被称为“加拿大模式”。在加拿大以后，很多国家和中国建交的文本中都用上这种表述。在加拿大之后抢在2758号决议投票之前与中国建交，而在2758号决议上又支持中国的国家，比如意大利、智利、比利时等都用上这样的表述方式。

在2758号决议后与中国建交的美国、澳大利亚、英国、西班牙、马来西亚等，建交公报用上了“认知到”（acknowledge）。“认知到”比“注意到”要“注意力更高”一些，但同样也没有“承认”。日本则更进一步用上“理解和尊重”，态度更诚恳。但这些建交公报都没有直截了当地说“承认”台湾属于中国。

如果说，那些国家在建交时仔细推敲，反复谈判的情况下，都不愿在台湾是否属于中国上明确承认，却在随后的联合国有关代表权的决议中，就承认了“台湾属于中国”，那在逻辑上说服力不足。

同理，如果在表决中支持中国的国家，但在其后不久与中国建交时（如马来西亚，1974）又对台湾问题选择模糊表态，这也很难说它们会认为这份决议已经承认了“台湾属于中国”。

总之，即便认为“台湾属于中国”，但这应该更依赖于条约（开罗宣言，波茨坦公告等）、历史与现实，而不是这份2758号决议。

值得指出的是，在1971年时候，中国拒绝双重代表权的问题，固然有自己的考虑。但五十年之后回看，当初决定是否最理想，却并非没有可供思考的地方。

其实，如果对比2758号决议和美国支持的19国方案，那么后者文本中反而更加明确地体现了“中华民国也是中国”的精神。草案中写道：注意到自联合国成立以来，中国发生了根本的变化，尊重现有的实际情况；注意到中华民国自1945年以来一直不断地作为联合国的一个会员国而有其代表；……（一）确认中华人民共和国的代表权，并建议它得到安理会常任理事国之一的席位；（二）确认中华民国继续拥有代表权……

在这个表述中，明确写出了“中华民国”，也写出了无论中华人民共和国还是中华民国，都拥有“中国”的代表权。因此，双重代表权的本质是一个国家由两个政府代表，相当于在国际上承认中国存在“一国两府”。

这种双重代表权在联合国中没有先例，但也并非没有类似的例子。1991年之前，苏联在联合国中有二个席

是乌克兰和白俄罗斯。乌克兰和白俄罗斯在1945年之前，是苏联的加盟共和国。1945年之前，乌克兰和白俄罗斯是苏联的一部分，苏联能获得这种“一国三席”的地位，是在成立联合国之前的雅尔塔会议中达成的妥协。美国希望把苏联拉进联合国，英国则换取苏联支持英国殖民地也能以独立身份加入。

双重代表权与苏联一国三席不同的地方在于。在理论上，乌克兰和白俄罗斯只代表加盟共和国自己，而不是整个苏联；而双重代表权中，中国和中华民国都声称代表整个中国。在实质上，乌克兰和白俄罗斯人民的利益，都被苏联真正代表了，但双重代表权下，中华民国真正代表了台湾地区人民的利益。在影响力上，乌克兰和白俄罗斯的投票一定和苏联一样，等于让苏联多了两票。双重代表权之后，中国和中华民国可能在很多问题上都会唱反调。

无论如何，从法理上说，双重代表权无疑比“一国三席”这种模式，更能体现“两岸同属一个中国”的精神。从文本而言，也比2758方案更明确了“中华民国”属于中国的精神。有人指出，中国越不让台湾人说“中华民国”，越垄断了“中国”这个概念，台湾人对“中国”就越感到疏离，越不认为自己“台湾是中国”。如果这种说法是真的，那么双重代表权能让台湾也作为中国的代表，或许反而有助增长台湾人对中国的感情。当然，这些都是“架空历史”而已。

结论

纵观联合国大会所有的“代表权”争议都没有涉及“领土问题”，但涉及争议的国家无一在最终都以“领土维持原状”而结束。中国代表权问题是最早的代表权争议，时间持续最长的争议，也是代表权问题被解决后唯一至今尚未完全解决问题根源的案例。希望各方都能展示智慧，以和平的方式解决台湾问题。