

## 1961年美台關於聯合國中國代表權問題的爭議

李  
福  
鐘  
／  
國  
立  
政  
治  
大  
學  
台  
灣  
史  
研  
究  
所  
副  
教  
授

### 摘要

1961年美國甘迺迪總統上台之後，對於聯合國內「中國代表權」問題企圖提出更能有效保障中華民國席位的策略，然而此舉卻引發台北當局不滿，雙方為此展開超過半年的協商溝通，期間更因為蒙古人民共和國申請加入聯合國問題，中華民國政府屢次在聯合國安理會動用否決權予以封殺，引爆台、美關係緊張，雙邊一度惡言相向。本文除追溯此一歷史事件始末，並試圖藉之檢討蔣介石政府「漢賊不兩立」的外交政策。

**關鍵字：**中國代表權、甘迺迪、魯斯克、蔣介石、葉公超

## 一、聯合國「中國代表權」問題

所謂「中國代表權」問題（Chinese Representation issue, 簡寫為“Chi-Rep issue”），係指1949年之後，聯合國各會員國之間對於究竟應該由中華民國或中華人民共和國來「代表」中國，遲遲無法獲致共識，以致在1950年至1971年間，年年在聯合國大會上演關於中國代表權的爭議。

這一困擾聯合國超過二十載的難題，究其起因，自然源於1949年10月1日中華人民共和國建國，自此全世界有兩個政府自稱為代表中國之唯一合法政府。其中在法理上（*de jure*）占有聯合國席位的中華民國政府，實際控制區域基本上只剩下台灣及澎湖群島；而事實上（*de facto*）真正占據傳統中國領土的中華人民共和國，卻被聯合國摒除在外長達二十餘年。這樣一樁「法理」與「事實」相互背離的國際糾紛，年年在聯合國大會被提出討論，卻遲遲無法獲得解決，遂成為冷戰前期困擾國際社會的一大疑難雜症。<sup>1</sup>

1949年11月15日，正當中共解放軍攻陷貴州省會貴陽，中華民國中央政府所在地四川省重慶市岌岌可危之際，中華人民共和國外交部長周恩來正式致電聯合國秘書長特里格夫·賴伊（Trygve Halvdan Lie），表示中華人民共和國中央人民政府是代表中國人民的唯一合法政府，要求：「取消『中國國民政府代表團』繼續代表中國人民參加聯合國的一切權利。」<sup>2</sup>由於中華人民共和國並非聯合國會員國，因此周恩來的這個電報，聯合國秘書處僅將之作為非會員國政府送達之文件加以處理，除非有人索閱，否則不送交各國代表團傳閱，並予以歸檔。<sup>3</sup>

1 倘以二次大戰結束後歐洲與亞洲所出現的多起「分裂國家」的情況作比較，德國、越南、朝鮮半島亦均有一個以上的政府宣稱擁有該國之完整主權。然而這幾個國家在分裂之前尚來不及成為聯合國會員國，因此其在聯合國內所引發的爭議，相較之下並不如中國代表權問題那麼複雜，主要在於協調相關各造如何以爭端雙方可以接受的方式分別加入聯合國。例如東西德在1973年達成協議各自以國名加入成為聯合國會員國；越南則在武力統一之後於1977年加入聯合國；南北韓則遲至1991年才循當年東西德模式同時加入聯合國。相關過程介紹，可參考張五岳，《分裂國家互動模式與統一政策之比較研究》（台北：業強出版社，1992年8月），頁123-224。

2 世界知識出版社編，《中華人民共和國對外關係文件集（第一集）》（北京：編者，1957年），頁85-86。

3 蘇長庚編著，《國際組織與國際現勢》（台北：正中書局，1969年），頁117。

1950年1月10日，蘇聯代表馬立克（Jacob Alexandrovich Malik）在聯合國安全理事會正式提出排除國民黨政府代表，接納中華人民共和國作為中國席次合法代表的提案。馬立克這一舉動，開啟了日後長達二十一年在聯合國內的「中國代表權」爭議。1月10日當天安理會輪值主席為中華民國駐聯合國常任代表蔣廷黻，他隨即裁定將這項提議交特別會議討論。蔣廷黻該項裁定不為蘇聯接受，經投票表決，以八票贊成，二票反對，一票棄權，獲得通過。蘇聯代表隨即退席抗議。<sup>4</sup>1月13日安理會召開特別會議，討論蘇聯日前所提「排除國民黨政府代表，接納中華人民共和國作為中國席次合法代表」之提案，經安理會十一成員國投票，以六票反對，三票贊成，二票棄權，否決了蘇聯的提案。<sup>5</sup>

接連兩次在安理會表決，蘇聯代表提案未獲通過，馬立克因此長達半年餘未出席安理會會議以示抗議。<sup>6</sup>直到同年8月1日，馬立克以接替輪月主席為藉口，重返安全理事會開會。蘇聯代表回到議場，隨即以主席身分裁定「國民黨集團代表」不能代表中國，因此不得參加會議。然而此一裁定立即被三票贊成、八票反對的表決結果推翻。<sup>7</sup>兩天後（8月3日），安理會再次以五票贊成，五票反對，以及一票棄權，否決了蘇聯所提出將「承認中華人民共和國中央人民政府的代表為中國代表」列入安理會議程的要求。<sup>8</sup>中華民國政府暫時因安理會內其他友邦的支持，穩住聯合國的席位。

4 贊成蔣廷黻裁定的八國為中華民國、美國、法國、埃及、厄瓜多爾、古巴、英國、挪威。反對二國為蘇聯、南斯拉夫。棄權票為印度。參考王正華編，《中華民國與聯合國史料彙編——中國代表權》（台北：國史館，2001年），頁10-14。有關1950年1月10日當天安理會內發生的中國代表權爭議情形，除王正華編，《中華民國與聯合國史料彙編——中國代表權》一書之頁9-14外，另參考蘇長庚編著，《國際組織與國際現勢》，頁117；丘宏達，《聯合國研究》（台北：國立政治大學國際關係研究中心，1994年），頁33。

5 王正華編，《中華民國與聯合國史料彙編——中國代表權》，頁13-14。

6 此為蘇聯外交部長維辛斯基（Andrey Vyshinsky）在1950年1月7日當面給予中共主席毛澤東的承諾。毛澤東當時滯留莫斯科訪問，維辛斯基在與毛澤東會面時，主動提出如果蔣廷黻仍留在聯合國安理會中作為中國政府代表，蘇聯將拒絕出席安理會。見中共中央文獻研究室編，《建國以來毛澤東文稿（第一冊）》（北京：中央文獻出版社，1987年），頁219-220。

7 丘宏達，《聯合國研究》，頁33。

8 王正華編，《中華民國與聯合國史料彙編——中國代表權》，頁23；蘇長庚編著，《國際組織與國際現勢》，頁118。

然而一個多月後聯合國大會（General Assembly）第五屆常會召開，印度率先提案應由中華人民共和國代表中國，蘇聯亦提出兩項提案，包括「國民黨集團代表」不得參加大會及大會各機關之工作，並由「人民政府」來參加聯合國大會之各項工作。<sup>9</sup>結果在大會表決時，印度提案以十六票贊成、三十三票反對、十票棄權，未獲通過。蘇聯的兩項提案，則分別以十票贊成、三十八票反對、八票棄權，以及十一票贊成、三十七票反對、八票棄權，均未獲通過。

由於蘇聯及其他親北京國家自1950年以來，接二連三在聯合國各機構中提出以中華人民共和國取得中國代表權的提案，<sup>10</sup>1951年11月聯合國大會第六屆常會在巴黎召開期間，泰國代表率先於總務委員會（General Committee）討論該議題是否應列入大會議程時，提議本屆大會不應該再討論該項議題。對於泰國的提案，蘇聯、波蘭表示反對，英國則表示韓戰期間不宜討論該項富刺激性議題。最後泰國提案在總務委員會上交付表決，十四個投票國中，蘇聯及波蘭投下反對票，南斯拉夫棄權，其他十一國投下贊成票，因此決議聯合國大會第六屆常會將不再討論相關議題。<sup>11</sup>

儘管總務委員會已對中國代表權問題作成「緩議」（moratorium）決議，然而蘇聯代表仍於1951年11月13日聯合國大會全體會議上，發言反對日前於總務委員會所通過之緩議案，蘇聯代表要求再度將中國代表權問題列入大會議程。蘇聯此舉引起與會各國紛紛發言，最後泰國所提緩議案再度交由大會表決，結果與會六十個國家中，除八國缺席外，有三十七票贊成中國代表權問題在本屆大會期間不予討論，十一票反對緩議，四票棄權，緩議案獲得通過。<sup>12</sup>泰國在聯合國大會第六屆常會上針對中國代表權

9 印度及蘇聯在1950年9月聯合國大會第五屆常會上的三項提案內容，以及各自的投票情形，參考王正華編，《中華民國與聯合國史料彙編——中國代表權》，頁27-29。

10 根據一份外交部於1953年7月3日發出給駐聯合國代表團的公文顯示，自1950年1月起，至1953年3月31日止，總共三年又三個月時間內，在聯合國內各機構所舉行之歷次國際會議上，中華民國在中國代表權問題上遭受挑戰的事例，總計發生一百三十一次之多，大部分皆為中華人民共和國邦交國，尤其是蘇聯代表所提出。見中央研究院近代史研究所藏，外交部檔案，檔號632/89001，冊名：「我在聯合國所屬各機構代表權問題」，文件編號227790。

11 王正華編，《中華民國與聯合國史料彙編——中國代表權》，頁47-48。

12 王正華編，《中華民國與聯合國史料彙編——中國代表權》，頁48-49。

問題所提出的緩議案，此後成為1952年至1960年聯合國大會召開期間，美國用以處理中國代表權爭議的一貫模式。<sup>13</sup>

## 二、甘迺迪政府改弦更張

1961年1月甘迺迪（John F. Kennedy）就任美國第三十五任總統。甘迺迪甫一上台，便指示國務院就聯合國中國代表權問題的情勢變化，以及美國可能之因應措施進行研究。為此國務卿魯斯克（D. Dean Rusk）在1961年2月3日約見中華民國駐美大使葉公超，魯斯克向葉公超直言：「緩議方式正在失去各國的支持，且緩議案只是簡單的多數決，我們的處境嚴格來說是脆弱的，因為此案將會被多數擊潰。」對此葉公超回應以：「在沒有對使用緩議形式做進一步調查之前，不應該放棄此一方式。」魯斯克則提到新加入聯合國的非洲國家態度不明，將使緩議案陷入困境，葉公超則說：「中華民國的大使們和農業技術團正在非洲積極活動，緩議案仍有討論的空間。」<sup>14</sup>

從1950年代以來，美國對於聯合國中國代表權問題的基本態度是保衛中華民國的席次，尤其是保證讓台灣繼續留在安理會之內，<sup>15</sup>因此當1960年聯合國大會第十五屆常會處理有關中國代表權問題時，「緩議」提案反對票數大幅上升，<sup>16</sup>美國立即警覺只靠「緩議」案已無法在聯合國大會說服其他國家，勢必需要新的策略以保障中華民國的席位。

1961年3月3日，甘迺迪在一場與紐西蘭總理凱斯·霍利奧克（Keith Holyoake）的會談中，提到了美國政府在中國代表權問題上的方針：

---

13 有關1952年聯合國大會第七屆常會至1960年第十五屆常會，逐年中國代表權問題之「緩議案」表決情形，參考國史館中華民國史外交志編纂委員會編，《中華民國史外交志（初稿）》（台北：國史館，2002年），頁1074。

14 The U.S. Department Of State ed., *Foreign Relations of the United States* (abbreviated as FRUS), 1961-1963, vol. XXII, Northeast Asia (Washington D.C.: United States Government Printing Office, 1996), pp. 8-10.

15 有關甘迺迪政府的這一態度，可以參考1961年3月14日魯斯克與英國大使會談時的備忘錄，The U.S. Department Of State ed., *FRUS*, 1961-1963, vol. XXII, Northeast Asia, pp. 28-33.

16 該年贊成中國代表權問題「緩議」的票數為四十二票，與歷年相去不遠，然而反對票來到三十四票，為歷年來最高紀錄，棄權票亦有二十二票之多。參考國史館中華民國史外交志編纂委員會編，《中華民國史外交志（初稿）》，頁1074。

（甘迺迪總統）強調無論聯合國怎麼處理此事，重要的是確保台灣的中華民國不被拋棄。談到緩議案缺乏支持時，總統說，在美國看來，考慮以其他方式處理這個問題時，必須避免三個危險：

第一，這個問題的處理必須不損害美國國內對聯合國的支持，而如果中國共產黨被接納，美國就可能不再支持聯合國；

第二，解決中國問題的方式不能引起美國國內分裂。他提到前總統艾森豪（Dwight D. Eisenhower）對中國問題的強硬立場，<sup>17</sup>以及全國性爭論可能帶來的風險，包括孤立情緒高漲的危險；

第三，他指出若在這個問題上失敗對美國聲望的影響，並暗示美國領導地位的削弱並不僅僅是美國的不幸，對整個自由世界都是如此。他非常同意對亞洲外圍國家來說，美國地位的削弱或遭到挫敗，將嚴重影響小國的長期獨立，當然也會影響到其他國家的安全。<sup>18</sup>

甘迺迪的這一段談話，清楚表明了他在聯合國中國代表權問題上的態度，也就是全力支持中華民國，同時繼續反對中華人民共和國加入聯合國。事實上，甘迺迪政府未嘗不曾考慮過「雙重代表權」（*dual representation*）的可能性，<sup>19</sup>只不過，出於政策未臻成熟，甘迺迪政府有關「兩個中國」的盤算始終僅限於內部討論。

1961年3月17日，駐美大使葉公超再度應邀與魯斯克舉行會談，葉公

17 甘迺迪在另一個場合提到艾森豪對於共產黨中國可能加入聯合國的極力反對，艾森豪在1961年1月19日對甘迺迪說：「希望能支持你（甘迺迪）的所有外交政策，但如果中國共產黨加入聯合國，那麼我將有必要重返政治舞臺。」甘迺迪同時坦承，如果中華人民共和國加入，就會產生不信任聯合國的巨大浪潮，美國政府將不能坐視北京獲准加入聯合國。見The U.S. Department Of State ed., *FRUS*, 1961-1963, vol. XXII, Northeast Asia, p. 42.

18 The U.S. Department Of State ed., *FRUS*, 1961-1963, vol. XXII, Northeast Asia, pp.20-21.

19 國務卿魯斯克1961年3月14日與英國大使的會談內容，其實已明顯表現出美國並非完全排除在聯合國內讓「兩個中國」同時存在的可能。與會的美國主管國際組織事務助理國務卿甚至詢問英國方面，是否可以利用與北京政府的邦交關係，試探中共當局讓福爾摩莎繼續保留聯合國席位的可能性。見The U.S. Department Of State ed., *FRUS*, 1961-1963, vol. XXII, Northeast Asia, pp. 28-33.

超開門見山表示台北方面仍然認為不應輕易放棄緩議案手段，問題在於如何採取措施，以爭取支持票。魯斯克則直言中華民國政府應該考慮其他辦法，他指出，愈來愈多聯合國成員認為中國代表權問題至少應該在大會上進行討論，還有會員國認為緩議案就是迴避表決，它們正對此失去耐心。魯斯克並且明白向葉公超提出中華民國政府應認真考慮改採「重要問題」策略（important question formula）。<sup>20</sup>

所謂的「重要問題」，係依據聯合國憲章第十八條第二項及第三項的規定：

二、大會對於重要問題之決議，應以到會及投票之會員國三分之二多數決定之。此項問題應包括：關於維持國際和平及安全之建議，安全理事會非常任理事國之選舉，經濟暨社會理事會理事國之選舉，依第八十六條第一項（寅）款所規定託管理事會理事國之選舉，對於新會員國加入聯合國之准許，會員國權利及特權之停止，會員國之除名，關於施行託管制度之問題，以及預算問題。

三、關於其他問題之決議，包括另有何種事項應以三分之二多數決定問題，應以到會及投票之會員國過半數決定之。<sup>21</sup>

也就是說，只要中國代表權問題被聯合國大會認定符合憲章所規定之「重要問題」，則要通過相關決議將必須獲得三分之二的絕對多數贊成票，而非一般提案所需要的簡單多數（simple majority）。易言之，「重要問題」策略就是以墊高門檻的辦法，讓中華民國不致因為未獲半數支持就失去聯合國席位。

對於魯斯克的勸告，葉公超雖然表達了一些個人看法，但他坦言暫時無法回答魯斯克的問題，只能在完成向國內匯報之後，聽候指示。魯斯克則坦白告訴葉公超，面對在聯合國內的關鍵時刻，中華民國政府必須有

---

20 葉公超與魯斯克1961年3月17日的對話內容，見The U.S. Department Of State ed., *FRUS*, 1961-1963, vol. XXII, Northeast Asia, pp. 33-36.

21 聯合國憲章第十八條內容之中文版本，見丘宏達編，《現代國際法參考文件》（台北：三民書局，1996年11月），頁27。

所抉擇，究竟是要抱持「寧為玉碎不為瓦全」立場（an all-or-nothing position），或是無論如何絕不放棄聯合國席位？如果中華民國政府選擇寧為玉碎，則看起來聯合國大多數會員國都將把這個問題視為僅是一個有關全權證書的問題（a credentials question）；<sup>22</sup>但如果中華民國政府僅止於要求保有席位，則可以想見的是北京將以中華民國仍留在聯合國內為由，拒絕加入，如此一來形成死結（deadlock）的責任將由中共承擔。<sup>23</sup>

魯斯克透過葉公超傳遞給中華民國政府的訊息，明顯就是美國政府不反對在聯合國內採「兩個中國」的策略，也就是在聯合國內存在「雙重代表權」。當然，北京最後必然加以拒絕，<sup>24</sup>但那就不是中華民國政府的責任了。魯斯克的建議，事實上是一種務實的策略，就是不與中華人民共和國爭奪中國代表權，而改採「共享」中國席位的方式，以留在聯合國內為最高目標，切勿心存與北京進行你死我活的零和競賽（zero-sum game）。

葉公超將魯斯克談話記錄報告台北之後，很快便接到國內指示。為此葉公超在3月22日致電魯斯克，轉達中華民國政府無法接受「兩個中國」的安排。葉公超順勢追問魯斯克對於若干問題的看法，魯斯克只是一再重申真正的關鍵是中華民國政府是否仍堅持「寧為玉碎」立場，其他枝節只是程序性問題。葉公超答以若沒有具體操作方法，他無法回覆自己的政府應該擬訂何種計畫。魯斯克則說，美國並不想提供中華民國任何計畫，任何可操作計畫都將取決於中華民國政府的態度。<sup>25</sup>

### 三、副總統官邸會議

幾乎就在葉公超與魯斯克密集溝通的同時，美國駐華大使莊萊德（Everett F. Drumright）也與中華民國外交部官員接觸，試圖了解台北方

22 魯斯克此話的意思，是如此一來中國代表權問題將淪為只是代表資格認定的程序問題。

23 The U.S. Department Of State ed., *FRUS*, 1961-1963, vol. XXII, Northeast Asia, p. 34.

24 1957年11月中華人民共和國總理兼外長周恩來就曾公開聲明：「任何國際組織、國際會議、國際活動中，如果出現『兩個中國』，即在中華人民共和國之外還有其他『中國』，不論是『中華民國』、『臺灣中國』、『臺灣政府』、『臺灣當局』或其他的名義出現，我們寧可不參加。」見《周恩來外交文選》（北京：中央文獻出版社，1990年5月），頁257。

25 The U.S. Department Of State ed., *FRUS*, 1961-1963, vol. XXII, Northeast Asia, p. 36.



面的想法。1961年3月20日他將相關情況匯報給國務院：

我相信，很難向中華民國政府官員推銷任何帶有「兩個中國」意味的方案，即使出於策略意圖也無用。這方面的任何方針都須謹慎小心，否則將使中華民國感到憤怒，甚至退出聯合國。……一旦此一情況發生，必然動搖台灣的穩定，反而讓中國共產黨得到一個千載難逢的機會攻取台灣，不戰而勝。……我將再度向中華民國方面保證，美國反對「兩個中國」，反對中共加入聯合國。<sup>26</sup>

3月26日駐美大使葉公超返國述職，針對甘迺迪總統上台之後的相關對台政策，向蔣介石等高層決策人士面見報告。葉公超回台當天隨即與副總統兼行政院長陳誠舉行會談，與會者包括總統府秘書長張羣、行政院副院長王雲五、政務委員王世杰、行政院秘書長陳雪屏、僑務委員會委員長周書楷、外交部長沈昌煥、外交部次長許紹昌和王之珍，會議地點安排在陳誠官邸。<sup>27</sup>可以說，整個行政體系與外交事務有關的決策官員，均齊聚一堂以商討如何因應聯合國內的新情勢，以及美國對於中國代表權問題的新構想。葉公超首先分析，在聯合國內「緩議案」的運用恐怕已經到了必須改弦更張的時候：

中南美洲各國認為每年附議美國所提緩議案，與美國附庸國無異。西歐國家如法國，東方國家如日本，亦認為十三屆聯大使用緩議案，似屬最後一次。可見各國對此案已感煩厭。因此美國在47（1958）年以後，迭次與我商洽合作研究代替方案。48（1959）年第十四屆大會，適逢西藏抗暴事件發生，國際輿論對我較好，故緩議案在該屆又得安然度過。去年第十五屆大會，沿用緩議案，投票結果，倖獲通過，但形勢甚為驚險。其中若干友邦原曾應允助我，結果並未支持，甚

---

<sup>26</sup> The U.S. Department Of State ed., *FRUS*, 1961-1963, vol. XXII, Northeast Asia, pp. 37-38.

<sup>27</sup> 周谷編著，《胡適、葉公超使美外交文件手稿》（台北：聯經出版公司，2001年），頁362。

至有三個國家投反對票。舉例而言，奈及利亞總統訪美時，艾（森豪）總統與其談話五十五分鐘，內有三十分鐘係談有關我代表權問題，當時奈及利亞答應允助我，但投票時，竟投反對票，可見非洲國家絕不可靠。

葉大使繼稱：目前美民主黨如魯卿<sup>28</sup>、史蒂文森代表<sup>29</sup>、包爾斯副卿<sup>30</sup>等均不贊成續用緩議案。美方此次所擬方案，在彼等認為已就政治及事實兩者兼籌並顧，而可為美方友邦所接受。……另據美國中央情報局密告，目前美所提方案，係經一年來精密審慎估計之結果。彼等認為今年續用緩議案所能獲得之票數甚少，絕對無法通過。……關於此事，葉大使已與蔣（廷黻）代表迭次商討，獲有一共同意見，即我應留在聯合國至最後一秒鐘，萬不可輕言撤退。至於共匪進入聯合國後，我應否續留一點，應繼續研究，因此，目前我政府似可將緩議案續拖二個月，屆時看當前國際局勢有無變化，再行決定，同時仍請美國洽請英方對緩議案，繼續予以支持。

葉大使個人認為：（1）在客觀方面，如緩議案無法運用時，我國應提出替代方案，不能坐以待斃。我若堅持緩議案，則必須想到該案失敗後對我嚴重之後果。（2）在運用方面我是否考慮採取美國新方案一部份，俾達到阻匪參加聯合國之目的。<sup>31</sup>

葉公超的發言內容，表達的是一種務實的政策思維，包括應該留在聯合國直至最後一秒鐘，不可輕言撤退；甚至如果中華人民共和國進入聯合國，仍應考慮是否繼續留下來，否則一旦離開，必須想到其「嚴重之後果」。

然而蔣介石政府的高層決策官員，明顯不是這樣看待問題。就在葉

28 指國務卿魯斯克。

29 指美國駐聯合國大使阿德萊·史蒂文森（Adlai Ewing Stevenson II），他在1961年至1965年期間擔任美國駐聯合國大使。

30 指甘迺迪政府1961年時的副國務卿卻斯特·包爾斯（Chester A. Bowles）。

31 周谷編著，《胡適、葉公超使美外交文件手稿》，頁362-364。

公超發言完畢之後，張羣接著表示：

美方所提之新方案，似未完全支持我代表權，而防阻匪入聯合國。美此方案是否表示美在政策上擬藉兩個中國辦法解決我國問題，而以此法先行在聯合國予以試用？似值得研究。故我亟須將嚴正立場向美方表明。總統曾予指示，是否可由其本人親函甘迺迪總統，說明我國立場，由葉大使帶回華府面致甘迺迪總統。<sup>32</sup>

張羣很明顯並不呼應葉公超的觀點，而是轉向懷疑美國是否準備在聯合國內搞「兩個中國」。張羣是總統府秘書長，他的思考方式事實上比較接近蔣介石的心理狀態。<sup>33</sup>

接著張羣之後，行政院副院長王雲五表示：

此事對我國關係重大，如處理不當，後果極為嚴重，如我失掉立場，我在台灣將無法立足，大陸人心亦將無法維繫，海內外同胞對我之信心，亦將喪失。兩害相權取其輕，必要時，我可退出聯合國，縱使有其他國家相繼承認匪共，但我保持我原有之立場不變，則復國希望仍在。<sup>34</sup>

王雲五的講話，著重強調為了完成「光復大陸」使命，必須展現的應有的立場與信念，甚至為此可以不惜退出聯合國。這一觀點明顯反應了當時台北決策高層在這個問題上的態度，卻更顯現出葉公超與其他在場官員的格格不入。

最具代表性的發言，來自於最後講話的外交部長沈昌煥，他說：

現在問題的重點不能純以技術問題視之。我從政治角度觀察美方過去一向承認中華民國政府為中國唯一合法政府，並指責匪

---

32 周谷編著，《胡適、葉公超使美外交文件手稿》，頁364。

33 下文即將談到蔣介石於3月27日向葉公超、沈昌煥等人所作五點指示，包括於「必要時決心退出聯合國」，說明蔣介石的思考方針與葉公超根本南轅北轍。

34 周谷編著，《胡適、葉公超使美外交文件手稿》，頁364。

共為侵略者，違反憲章精神，故堅決反對其入會；目前情勢並未變更，但美方似已拋棄此一堅定之立場，而談由大會決議准共匪入會，而聽由共匪接受或拒絕。美方既表示美國政策不能建立於我能重返大陸及代表全中國之理論上，可見美國在觀念上已有一大轉變。倘我接受美方所擬之安排，則臺灣國際化、成立臺灣共和國等論調，均將紛紛而來，不知伊於胡底。反之，我若答覆美方「如非全璧，寧捨勿取」，則美方必能了解共匪入聯合國後之嚴重影響，或需另想他法，未必全無轉圜餘地。總之，吾人深知聯合國席次對我國之重要，以及共匪取代我席次後，國際間必將產生之對我極不利之後果。但我若接受或默認兩個中國之安排，即不啻放棄大陸主權及同胞，毀棄憲法，基本立場一經動搖，則恐台灣亦將無法苟全。此事關係國家命脈，自宜慎重抉擇。<sup>35</sup>

沈昌煥的發言內容，表現出他是在場所有政府官員中，立場最為強硬的一位。他堅持不惜與中共當局打你死我活的零和競賽，因此主張向美國表達「如非全璧，寧捨勿取」的立場；他堅決反對美國新擬定的「重要問題」策略，因為如此一來，聯合國的中國代表權爭議將會是一個「由大會決議准共匪入會，而聽由共匪接受或拒絕」的局面。他雖然也承認一旦失去聯合國席位後果嚴重，但又不接受為了留在聯合國，可以放棄象徵「大陸主權及同胞」、憲法法統等等的「基本立場」。總之，從葉公超返台之後第一場政策討論會議的發言紀錄，已可以清楚觀察到台北決策高層的心理狀態並不將保衛聯合國席位視作政策最高目標，相反的，成為聯合國大會上代表中國之唯一合法政府，才是最高指導方針。只要達不成這一目的，便不惜退出聯合國。如此一來，將形成與中華人民共和國之間的零和競賽，這與葉公超優先保住聯合國席位的觀點大相逕庭，更與美國希望藉由「兩個中國」模式保住中華民國在聯合國席位，甚至可以因此技巧地阻攔中華人民共和國入會的想法完全沒有交集。

<sup>35</sup> 周谷編著，《胡適、葉公超使美外交文件手稿》，頁365。

在3月26日副總統官邸的會議結束後，隔日（3月27日）上午蔣介石召見葉公超。蔣介石先聽取葉公超報告與魯斯克的會談經過，之後張羣報告有關副總統官邸會議的結論，最後再由外交部長沈昌煥對聯合國形勢及與美關係進行分析。據此蔣介石下達了五點指示：

- （甲）對我代表權問題，美國在心理上已生失敗主義，乃設計造成「兩個中國」之佈局，至於不能獲得支持票，乃一種說法而已。
- （乙）將來無論用緩議案或其他方法，均須美國有決心。否則，我自行拉票，必極困難。
- （丙）接受或默認兩個中國之安排，不但政府何以自處，我們應告美方，我們必要時決心退出聯合國。倘聯合國大會通過決議請匪入會，則我決心退出。當然我們要奮鬥到底，以保持我代表全中國之地位，使共匪不能入會。技術上各種方式，你們多研究好了。
- （丁）沈部長分析我失掉聯合國席次後，所將發生之種種不利後果，自然要考慮。這是你們的責任，你們外交家自應從國際角度多加研究報告政府。萬一我不得已退出聯合國，以後如何應付，乃是我總統的責任了。
- （戊）倘若我退出而共匪加入聯合國，在國際上決非一件小事情。對遠東及整個世界均將產生重大之變化。對美國及聯合國亦將發生嚴重之影響也。<sup>36</sup>

蔣介石在1961年3月27日針對外交工作所作的這五項指示，其實已預告了十年後中華民國宣布退出聯合國的決策模式。也就是在「漢賊不兩立」的基本立場下，中華民國有關聯合國中國代表權問題幾乎毫無政策彈性可言。

---

<sup>36</sup> 蔣中正接見葉公超經過及所下達指示內容，見周谷編著，《胡適、葉公超使美外交文件手稿》，頁366-371。

#### 四、陳誠訪問美國

就在華盛頓與台北為了如何因應聯合國中國代表權問題出現歧見之際，1961年4月又發生美國考慮支持蒙古人民共和國（Mongolian People's Republic）加入聯合國事件，甚至考慮與蒙古建交，為此外交部長沈昌煥立即召見美國駐中華民國大使莊萊德提出抗議。<sup>37</sup>甘迺迪政府與台北之間的緊張關係，雪上加霜。為了化解雙方歧見，甘迺迪總統於7月14日親自寫了一封信給蔣介石，建議台北不妨派遣一位最能信賴的人到華盛頓來，與美方磋商秋天的聯合國中國代表權策略問題。甘迺迪指出，原本預期蔣介石的長子蔣經國能夠代表蔣介石本人訪問美國，當面表達對聯合國問題的看法，如果蔣經國實在無法前來華盛頓，<sup>38</sup>那麼希望能另外指派最能夠了解蔣介石立場及想法的人訪問美國。而為了表達誠意，甘迺迪指出如有必要，美國將無限期暫緩與蒙古人民共和國的建交事宜。但甘迺迪強調，所有一切的安排，目的都在於妥善處理後續的聯合國中國代表權問題。<sup>39</sup>

在甘迺迪的誠意展現下，蔣中正決定派遣副總統兼行政院長陳誠在7月底訪美。而為了準備與陳誠進行會談，甘迺迪總統7月28日在白宮召集國務院有關東亞事務及國際組織事務的主要官員，進行沙盤推演。主要討論的是聯合國中國代表權及蒙古人民共和國加入聯合國問題。國務卿魯斯克主張，如果中華民國政府完全無法接受「兩個中國」方案的話，那麼中國代表權問題便必須改以「重要問題」方式處理。甘迺迪同意魯斯克的看法，但前提是中華民國不能再動用安理會否決權否決蒙古人民共和國加入聯合國，否則在中國代表權問題上將全盤皆輸。<sup>40</sup>為了獲致最後成功，甘

37 中央研究院近代史研究所藏，外交部檔案，檔號805/0008，冊名：「中美兩國有關重要文件（第1冊）」。有關此前蒙古人民共和國欲加入聯合國，而中華民國政府屢屢在安理會動用否決權的經過，可參考國史館中華民國史外交志編纂委員會編，《中華民國史外交志（初稿）》，頁1066-1067。

38 1961年6、7月間台北當局原本安排蔣經國訪問美國，然而受到一連串美、台之間不愉快事件的影響，最後訪問行程取消。為此莊萊德給國務院的報告，見The U.S. Department Of State ed., *FRUS, 1961-1963, vol. XXII, Northeast Asia*, pp. 76-78.

39 甘迺迪總統致蔣中正總統信函，見The U.S. Department Of State ed., *FRUS, 1961-1963, vol. XXII, Northeast Asia*, pp. 95-97.

40 蔣介石政府不斷以安理會常任理事國權力杯葛蒙古人民共和國進入聯合國，招致蘇聯亦動用否決權否決茅利塔尼亞（Mauritania）的人會案，如此一來引發支持茅利塔尼亞的眾多非洲國家不滿，使得聯合國大會在表決中國代表權問題時對台北相當不利。

迺迪強調美國可以先將與蒙古的建交事宜「擱一邊」。魯斯克最後提出警告，一定要讓茅利塔尼亞進入聯合國，否則將激怒非洲人，「我們的鵝會被宰了」（our goose would be cooked）。<sup>41</sup>

1961年7月31日一大早抵達華盛頓的陳誠，立即與甘迺迪等美方官員展開會談。甘迺迪開門見山就如何保衛中華民國在聯合國席位向陳誠強調其重要性。甘迺迪指出，在竭盡一切辦法阻止共產黨中國進入聯合國這個問題上，美國與中華民國的立場是一致的，美國不希望因為三、四票的差距而失敗。然而陳誠的回答卻有些不知所云，陳誠說，在他赴美途中很高興得知美國參議院已通過一項決議，反對共產黨中國加入聯合國。甘迺迪料不到陳誠會如此答覆，於是回答說：「問題是在聯合國內能拉到多少票，而不是美國國會就這個問題投出多少票。」陳誠還是有點言不及義地說：「因為美國和中華民國政府係基於共同利益捍衛同一立場，因此要找到實現這個目標的方法會容易得多。」面對陳誠一再顧左右言他，甘迺迪只好再次強調這件事對美國與中華民國都非常重要，如果中華人民共和國進入聯合國，對美國利益將十分不利。他接著說，在聯合國計票必須務實一點，不能把沒把握的票也計算進去，更不希望因幾票之差被擊敗，這件事的勝負將決定在幾票之間。會談隨著午餐會的舉行而結束。<sup>42</sup>

隔日（8月1日）一早陳誠先與魯斯克進行早餐會談，隨後再與甘迺迪總統進行約一個半小時的討論。這次會談雙方有較具體的意見交換，然而陳誠仍不願就甘迺迪主動提起的中國代表權問題作出回應，也不願意對是否放棄「緩議」案而改採「重要問題」策略表達承諾。陳誠甚至不太談論蒙古加入聯合國的話題，而任由駐聯合國大使蔣廷黻就中華民國對此事的立場與甘迺迪展開唇槍舌戰。陳誠只是一再強調，蒙古加入聯合國問題涉及中華民國基本國策，全國上下一致均主張要運用一切手段阻止蒙古進入聯合國。陳誠甚至指出他感興趣的是建立一個更團結、更強而有力的組織以對抗共產陣營，他建議在亞洲自由國家間籌組一個永久性的幕僚機

---

41 The U.S. Department Of State ed., *FRUS*, 1961-1963, vol. XXII, Northeast Asia, pp. 99-101.

42 陳誠與甘迺迪7月31日會談的完整紀錄，見The U.S. Department Of State ed., *FRUS*, 1961-1963, vol. XXII, Northeast Asia, pp. 102-103.

構，以對鞏固和聯合亞洲反共力量作出貢獻。陳誠還說，因為他多年前在中國大陸所從事的是組織青年工作，因此中國大陸仍有三萬名潛伏的特工人員效忠於他，只要時機一到，均將起來行動。<sup>43</sup>

這一場「甘陳會談」，雙方並沒有太明顯的交集，大多時候聽起來都像在各說各話。似乎，甘迺迪與魯斯克關心的是如何針對中國代表權問題在聯合國內拉票固票，以及希望中華民國政府不要在安理會否決蒙古人民共和國入會；但是台北來的客人關心的仍「反共」與「復國大業」。

8月2日，陳誠在華盛頓康州大道五月花飯店（Mayflower Hotel）設晚宴答謝甘迺迪總統，甘迺迪希望陳誠能夠將以下訊息轉達給蔣中正總統：

美國政府希望竭盡所能保持中華民國政府9月間在聯合國大會的地位，並防阻共產黨中國入會。美國絕不容許在此一問題上失敗。儘管美國政府與中華民國政府對如何在中國代表權問題上免於失敗的最佳方法可能存在分歧，但在基本問題上，必須切記美國政府與中華民國政府是團結一致的。<sup>44</sup>

陳誠則向甘迺迪保證，中華民國絕對不願見到美國威望受損，中華民國政府也不會採取可能有害美國立場的任何作法。

總而言之，陳誠此趟訪美，儘管賓主雙方皆刻意表現得熱絡而客氣，然而並沒有任何具體成果，雙方停留在各說各話階段。在陳誠結束訪美前與甘迺迪所發表的聯合公報中，陳誠宣稱中華民國一向支持新興獨立國家加入聯合國，而且將繼續支持茅利塔尼亞取得應有之會籍。至於蒙古，聯合公報僅表示雙方曾「坦承及廣泛的交換意見」，但未敘及任何具體結論。<sup>45</sup>也就是說，甘迺迪在7月14日致蔣中正總統的信函中，原本期待蔣中正能派來一位「最能信賴的人到華府來，與美方磋商秋天的聯合國中國代表權策略問題」，但結果似乎徒勞無功，甘迺迪並未能

43 陳誠與甘迺迪8月1日會談紀錄，見The U.S. Department Of State ed., *FRUS*, 1961-1963, vol. XXII, Northeast Asia, pp. 104-110.

44 The U.S. Department Of State ed., *FRUS*, 1961-1963, vol. XXII, Northeast Asia, p. 111.

45 陳誠副總統與甘迺迪總統聯合公報（1961年8月2日），見王正華編，《中華民國與聯合國史料彙編——中國代表權》，頁129-131。



扭轉蔣中正的心意。

## 五、魯斯克的憤怒

隨著1961年9月聯合國大會第十六屆常會即將開幕，美國對於與中華民國之間的多項歧見未能達成共識，顯得十分焦慮。8月26日，蔣介石致函甘迺迪，再度堅持將會對外蒙古加入聯合國一案動用否決權，為此甘迺迪9月6日回信給蔣介石，表示對此感到「掩藏不住的失望」。甘迺迪再一次提醒蔣介石，不要不相信否決外蒙入會將對中國代表權問題產生嚴重的後果，並指出由於此事對美國關係重大，如果兩國之間不能就此一問題達成一致看法，美國只好須保留自行尋找能夠達成彼此共同目標的最佳途徑的自由。<sup>46</sup>

9月10日蔣介石回信給甘迺迪，立場絲毫未見讓步，甚至不惜以退出聯合國相要脅：

中國代表權問題及吾人反對外蒙入會一事，不僅關係敝國在聯合國席次之保持，且實為我國家尊嚴與民族自尊心所繫。倘敝國竟屈服於國際勒索敲詐，而容許外蒙入會，則吾人放棄道義立場之後果，將造成一項致命之打擊，即使敝國續獲保持聯合國之席次，亦無以補償此項傷害。……切盼貴國政府仍本一貫政策，繼續與敝國政府密切合作，採取協調步驟，以達成共同之目標。尚祈閣下對敝國立場予以同情之諒解，無任感荷。<sup>47</sup>

蔣介石的這個態度，讓美國政府十分光火。國務卿魯斯克9月17日拍發密電給駐台北大使莊萊德，對中華民國領導高層忍不住破口大罵，並要求莊萊德盡一切努力貫徹華盛頓方面的意志。魯斯克在電報中說：

如果中華民國政府選擇「與船俱沈」(go down with ship)，

---

46 甘迺迪1961年9月6日致蔣中正信函，見The U.S. Department Of State ed., *FRUS*, 1961-1963, vol. XXII, Northeast Asia, pp. 134-135.

47 蔣中正致甘迺迪信函(1961年9月10日)，見王正華編，《中華民國與聯合國史料彙編——中國代表權》，頁133-132。

也不願意在蒙古問題上妥協，這是中華民國政府的決定，我們將不承擔任何責任。有必要的話我們乾脆把話說清楚：儘管我們盡了最大努力，中華民國政府還是選擇在聯合國內搞政治自殺。……

跡象顯示中華民國政府正日益脫離現實，它頑固地忽視它自己的代表和海外最好的朋友所給的忠告。如果中華民國政府將美國政府無法說服日益擴大且不斷變化的聯合國成員，歸咎為是美國的不夠盡力，那將是明顯荒謬的說法。如果我們連主要必須仰賴美國支持的中華民國政府都無法說服，就若干重大事項的任何一項給予配合，那還能指望我們說服誰？

如果中華民國政府官員試圖表現出對美國的失望與憤怒，那麼他們將犯下根本性錯誤，別以為中華民國政府如何思考美國會是雙方唯一關心的事。應該好好勸告臺灣的某個人（someone in Taipei would be well advised）開始思考美國對中華民國政府的看法了。就我們所了解，中華民國政府很少關心美國與中華民國之間的關係。

我們將盡一切所能來幫助身處困境的中華民國政府，但不會參加它只會導致失敗的魯莽政策。如果中華民國政府的領導層不能打破它自己的神話，並在維護其國際地位的必要道路上領導它自己的人民，那麼我們能夠給的幫助將會十分有限。<sup>48</sup>

莊萊德於10月2日面見蔣介石總統，強調美國對蒙古入會問題的方針，統統是為促進美國與中華民國之雙邊利益。蔣介石隨即提出七項疑問，並質問美國是否在蒙古入會問題上已有既定立場。蔣介石的七點質疑如下：

- (1) 如果中華民國否決蒙古入會，美國是否會相反地投下贊成票？

<sup>48</sup> The U.S. Department Of State ed., *FRUS*, 1961-1963, vol. XXII, Northeast Asia, pp. 137-138.

- (2) 如果中華民國對蒙古入會案動用否決權，美國是否會發表白皮書抨擊中華民國政府？
- (3) 如果中華民國否決蒙古入會，美國是否將承認蒙古並與之建交？
- (4) 如果中華民國否決蒙古入會，美國是否將與中華民國斷交？
- (5) 如果中華民國否決蒙古入會，而中國共產黨因此進入聯合國，美國是否將視台灣現有地位已不存在，並視台灣為中共的領土？
- (6) 安理會上週已同意茅利塔尼亞入會案將擺在蒙古入會案之前。新聞報導說美國考慮改由蒙古入會案先表決，是否屬實？
- (7) 美國與蒙古接觸以及在中國代表權問題上採取某些行動皆未事先與中華民國政府商量，這是否表示美國將在此二問題上採取單獨行動？<sup>49</sup>

莊萊德針對蔣介石所提的七項問題作了初步答覆，並在給華盛頓的報告中附加評論：蔣介石在談話過程中顯現出他的疑心與憤怒，但也表露出對美國與中華民國雙邊關係可能出現惡化的焦慮。莊萊德判斷蔣介石已經有意願思考妥協的解決方案。<sup>50</sup>

在接到莊萊德的報告之後，魯斯克指示他作出若干補充。魯斯克說，他得到的印象是蔣介石似乎從未充分理解到，國際間對美國和中華民國政府的不良反應將可能導致中華民國失去聯合國席位。他要莊萊德向蔣介石強調，此事不僅涉及到蔣介石自己視若無關痛癢的國際組織席位而已，而是關係到中華民國政府對外關係的所有層面，包括美國保護中華民國政府的能力。魯斯克要莊萊德找到機會向蔣介石說明，近來美國在和其他國家政府討論中國代表權問題時陷入困境，因為他們都不相信如果美國

---

49 The U.S. Department Of State ed., *FRUS*, 1961-1963, vol. XXII, Northeast Asia, pp. 142-144.

50 The U.S. Department Of State ed., *FRUS*, 1961-1963, vol. XXII, Northeast Asia, p. 142.

政府真的認真看待此事的話，中華民國政府如何可能投下否決票？這倒不是說他們認為中華民國就是美國的衛星國，而是他們完全無法理解，當美國政府把中國代表權問題當作兩國政府最根本問題而全力以赴的時候，中華民國政府怎麼還在扯後腿？<sup>51</sup>

從魯斯克這些極盡挖苦的話語，可以看出由他所領導的國務院與台北高層之間的關係，已經惡化到了難以對話的地步。甘迺迪如果想要蔣介石回心轉意，在蒙古人民共和國入會與中國代表權兩個問題上配合美國政策，勢必要另外尋找管道，讓台北方面願意接受華府的安排。

## 六、蔣經國與克萊恩秘密協商

最後幫助甘迺迪成功化解危機的人物，是他的國家安全特別助理彭岱（McGeorge Bundy），而彭岱所仰賴的幫手，則是中央情報局台北站站長克萊恩（Ray Steiner Cline）。克萊恩與蔣經國有很好的私人關係，<sup>52</sup>彭岱最終能夠與台北決策高層達成協議，靠的就是克萊恩與蔣經國的秘密協商。1961年10月3日，彭岱打電話給駐美大使葉公超，探詢蔣介石對於中國代表權及蒙古進入聯合國問題的態度。葉公超要求緊急會晤彭岱，他們當天晚間在中華民國駐美大使館雙橡園碰面，葉公超把中華民國政府近幾個月來的感受與反應，一五一十告訴彭岱。彭岱第二天（10月4日）給了甘迺迪一份極機密的備忘錄，報告他與葉公超的談話內容。

根據葉公超的說詞，副總統陳誠返回台北之後，向蔣介石宣稱甘迺迪非常支持蔣，並且也支持蔣的對美政策。陳誠還說魯斯克「城府很深」（cagey）。這些說詞說服了蔣介石，並且深深影響了蔣介石的所有對美政策。雖然在陳誠訪美之後，甘迺迪打算改變蔣介石對外蒙古入會問題的態度未見成效，但蔣仍然對甘迺迪抱持敬意。事實上，蔣介石從他所有的政府專業人員中所獲得的論證，與美國方面所提供的一模一樣，只有外交部長沈昌煥抱持不一樣想法。

51 The U.S. Department Of State ed., *FRUS*, 1961-1963, vol. XXII, Northeast Asia, pp. 142-144.

52 可參考Ray S. Cline, *Chiang Ching-kuo Remembered: the Man and His Political Legacy* (Washington D.C.: United States Global Strategy Council, 1989)一書。

而當抉擇時刻日漸逼近，估票顯示贊成與反對票旗鼓相當，中華民國的專業人員試圖想說服他們的政府，但沒有用。直到上週魯斯克在紐約以嚴厲語氣對待蔣廷黻及沈昌煥，<sup>53</sup>這才使得蔣介石深感震驚，並開始重新評估是否真要動用否決權。彭岱認為，這是蔣介石之所以在10月2日向莊萊德提出七項質問的原因。

葉公超極力向彭岱建議，由甘迺迪發給蔣介石一份友好且鼓勵性質的訊息，可能具有決定性的作用。同時，葉公超也承諾要將彭岱所說的話轉告台北，總之，就是要使用一切可能的方法讓蔣介石回心轉意。<sup>54</sup>

甘迺迪聽從彭岱的建議，10月5日以慶祝中華民國五十周年國慶為由，發給蔣介石一封賀電，除了客套話之外，甘迺迪強調魯斯克的嚴厲口吻並非是一種威脅，而只是為了顯示問題的嚴重性。如果中華民國能夠放棄動用否決權，那麼美國也會在當前的情況下避免與外蒙古進行外交接觸。<sup>55</sup>

經過美國一連串與中華民國政府的折衝協商，蔣中正對外蒙問題的態度開始有軟化跡象。10月3日總統府秘書長張羣發給葉公超一封密電，顯示台北方面可以有條件地讓步。張羣在這封電報中說：

實因美方近來對我施用壓力，措詞均引起我方高度反感，使我懷疑美方是否打算變更對華基本關係於促成外蒙入會，並承認外蒙後更進一步迫成在聯合國排我助匪之局面。甘迺迪如能就此一基本問題向我總統懇摯澄清，保證在聯合國全力助我排匪，不作任何支吾保留，則基於為自由世界整個利益相互竭誠合作之立場，我對蒙案如何處理最為有利，自有商量餘地。<sup>56</sup>

---

53 1961年9月29日魯斯克在紐約會見沈昌煥、蔣廷黻與葉公超，談話內容見The U.S. Department Of State ed., *FRUS*, 1961-1963, vol. XXII, Northeast Asia, pp. 140-141. 魯斯克當天嚴厲表示，如果因為中華民國政府頑固地否決蒙古人民共和國入會，導致中華民國退出聯合國，甚至還怪罪美國不夠賣力的話，那麼美國為保護自己的地位，將別無選擇地與中華民國政府作切割。

54 1961年10月4日彭岱給甘迺迪的報告，尤其涉及10月3日他與葉公超的談話內容，見The U.S. Department Of State ed., *FRUS*, 1961-1963, vol. XXII, Northeast Asia, pp. 145-146.

55 甘迺迪致蔣中正信函（1961年10月5日），見The U.S. Department Of State ed., *FRUS*, 1961-1963, vol. XXII, Northeast Asia, pp. 147-148.

56 「總統府秘書長張羣致駐美大使葉公超西江電」（1961年10月3日），國史館藏，《蔣中正總統檔案》。轉引自王正華，〈從兩蔣檔案看「外蒙案」史料〉，《近代中國》，158/159期，2004年12月，頁230。

10月5日，蔣介石親自發給葉公超密電，有條件同意不對蒙古入會動用否決權：

鑒於中美兩國為整個自由世界利益，共同鬥爭之需求，美國政府能公開保證以一切方法在聯合國維我排匪，包括必要時在安理會使用否決權在內，則我對蒙案不用否決一節始可進行。一切商量此點異常重要，務希立即密洽國務院及白宮，並將洽辦情形速報。中手啟。酉微。<sup>57</sup>

10月6日蔣介石再次接見美國大使莊萊德，除了向莊萊德抱怨一旦改變對外蒙古的政策，國內政情將難以收拾，行政院長陳誠甚至可能必須為此負責下台；此外，如何向全國軍民同胞解釋這項政策轉變，也很大費周章。不過，蔣介石還是明白向美方開出條件：「只要甘迺迪公開作出聲明，重申美國堅決支持中華民國阻止中共進入聯合國，並採取一切必要手段，包括必要時在安理會動用否決權否決中共入會」，那麼蔣介石認為他便有辦法解決國內輿論反彈的問題。<sup>58</sup>

但是對於蔣介石開出的條件，魯斯克深不以為然。他在10月7月給莊萊德的覆電中表示，甘迺迪總統將在10月11日的記者會上公開聲明反對中共進入聯合國，並繼續給予中華民國強烈支持，只不過甘迺迪總統在深思熟慮後認為，如果公開宣布將在安理會上對中共入會動用否決權，在這個時間點上將對美國和中華民國兩國共同立場造成傷害，因為目前當務之急是在聯合國內針對「重要問題案」尋求支持，如果現在公然提出不惜動用否決權云云，無異於自曝其短，顯示我們對自己的提案缺乏信心。<sup>59</sup>

魯斯克回絕了蔣介石所開條件，華府和台北之間再度陷入僵局。蔣介石10月8日再以密電向葉公超下達指示：

自外傳我對外蒙有放棄否決消息後，人心惶惑，輿論激昂，而

57 「總統蔣中正致駐美大使葉公超西微電」（1961年10月5日），國史館藏，《蔣中正總統檔案》。轉引自王正華，〈從兩蔣檔案看「外蒙案」史料〉，頁232。

58 The U.S. Department Of State ed., *FRUS*, 1961-1963, vol. XXII, Northeast Asia, pp. 148-149.

59 The U.S. Department Of State ed., *FRUS*, 1961-1963, vol. XXII, Northeast Asia, pp. 150-151.

且黨政內部頓增憂慮，兄等在外恐未必了解此事影響如此之鉅，故我一再切囑諸兄，言行必須特別審慎。如果甘迺迪總統不能公開明確保證維我拒匪，發出一言九鼎之力量，決難挽回當前不利之形勢。我提出最後之要求，曾經再三考慮，必須如此，方能有利於我兩國間及在聯合國之一切合作。望其充分諒解，早作決定，不宜拖延，如美方對我現在所處勢成騎虎之苦境不能體諒相助，則吾人亦不必有所強求，祇有依照原定計畫，作實施否決之準備為要。此電並分知沈部長、蔣代表。中手啟。酉齊。<sup>60</sup>

為此葉公超10月10日再度約見魯斯克，告以副總統兼行政院長陳誠電示，希望甘迺迪總統能在10月11日的記者會上公開表示將對中共入會案使用否決權，否則中華民國不會放棄對外蒙古入會使用否決權；中華民國政府不希望給甘迺迪總統帶來任何困難，但希望甘迺迪總統能在發言時保存中華民國政府與蔣中正總統之顏面。<sup>61</sup>對此，魯斯克依然建議甘迺迪切勿依照台北方面的要求行事，因為如此一來美國在聯合國大會準備推動的「重要問題」案將拉不到票，同時在安理會裡也將得不到過半數的支持。<sup>62</sup>

甘迺迪見蔣介石遲遲不肯讓步，決定不再透過魯斯克領導的國務院系統向台北施壓，而是藉著克萊恩與蔣經國的特殊關係，尋求改變蔣介石的態度。而承擔甘迺迪這項任務的人選，則是國家安全特別助理彭岱。彭岱在10月11日透過中央情報局的連絡管道，給克萊恩發出一封電報，要求克萊恩「以最有效的途徑和透過最佳人選（in the most effective way and by the best possible person）」將甘迺迪總統準備作出的私人保證轉達給「委員長」（the Generalissimo）。這項私人保證是——如果美國的否決可以有效阻止中共進入聯合國，那麼美國將動用否決權。彭岱要求克萊恩對甘迺迪總統的此項私人保證完全保密，因為一旦公開將使美國在聯合國遭受重創。至於

60 「總統蔣中正致駐美大使葉公超酉齊電」（1961年10月8日），國史館藏，《蔣中正總統檔案》。轉引自王正華，〈從兩蔣檔案看「外蒙案」史料〉，頁234。

61 The U.S. Department Of State ed., *FRUS*, 1961-1963, vol. XXII, Northeast Asia, pp. 152-153.

62 The U.S. Department Of State ed., *FRUS*, 1961-1963, vol. XXII, Northeast Asia, pp. 153-154.

誰是彭岱認為的「最佳人選」？他告訴克萊恩，葉公超即將返國述職，不妨與葉公超商量，討論一下該如何將這項秘密訊息傳遞給蔣介石。<sup>63</sup>

克萊恩並沒有去找葉公超，而是直接找上蔣介石的長子蔣經國。克萊恩10月14日回覆彭岱的電報中說，在與蔣經國長談數小時之後，雙方推敲出一份機密諒解協議草案。克萊恩聲稱「委員長」已經看過這份草案，如果甘迺迪總統願意接受該項草案內容的話，那麼蔣介石將同意以之作為兩國間的諒解文件。這份草案內容如下：

- (A) 美國對外蒙古入會案將不會投下贊成票。
- (B) 甘迺迪總統將儘快發表一份公開聲明如下：「美國始終認為中華民國為中國的唯一合法政府，並完全支持該政府於聯合國的權利與地位。因此，美國堅決反對中共進入聯合國及其相關組織。」
- (C) 甘迺迪總統將透過外交管道向蔣總統提出如下私人保證：「我願向你保證，任何有必要且能有效阻止中共進入聯合國之時機，美國將使用否決權。」此項保證將獲得雙方完全的諒解，但它必須是絕對機密的，因為此一時刻公開披露該項承諾，將對美國和中華民國政府的共同利益造成不利影響。兩國間的共同利益係為保障自由世界在聯合國內的地位，同時將中共排除於此一組織外。
- (D) 中華民國將不會對外蒙加入聯合國一案動用否決權。<sup>64</sup>

克萊恩在電報中力勸彭岱說服甘迺迪接受需要公開發表的那些文字（指B點），克萊恩認為那是各種可能設想的方案中，最無害的一種，因為它看起來只是重申美國在中國代表權問題上純粹技術性的法律立場。此外，克萊恩還說「委員長」同意私人保證一項（指C點）可不必以信件的形式呈現，因為對中國人來說，那樣的白紙黑字會顯得兩人之間缺乏互信。克萊恩建議，該項私人保證可以甘迺迪總統的外交口信形式，由莊萊

63 The U.S. Department Of State ed., *FRUS*, 1961-1963, vol. XXII, Northeast Asia, pp. 154-155.

64 The U.S. Department Of State ed., *FRUS*, 1961-1963, vol. XXII, Northeast Asia, pp. 156-157.



德大使以口頭告知蔣中正總統。克萊恩明確告訴彭岱，只要甘迺迪總統願意接受該項草案內容，並在十二個小時以內通知他，那麼他相信「委員長」將會在10月15日接見他，並作出堅定的承諾。<sup>65</sup>

接到密電之後，甘迺迪決定按照克萊恩與蔣經國所達成的四點協議進行。國務卿魯斯克10月16日向莊萊德大使下達甘迺迪總統的命令，一是口頭傳達甘迺迪對蔣介石總統的私人保證，亦即必要時美國將動用安理會否決權以阻止中共進入聯合國，二是10月18日甘迺迪總統將公開發表對中華民國政府在聯合國地位的強力支持，同時堅決反對中共進入聯合國及其相關組織。<sup>66</sup>莊萊德在面見蔣介石並轉達以上口信之後，蔣介石明確告訴莊萊德，中華民國政府將在安理會表決外蒙入會案時放棄投票，蔣同時敦促美國須投下棄權票。<sup>67</sup>

蔣中正在取得甘迺迪私人保證之後，10月18日下午三點十五分與晚間七點三十分兩次致電在聯合國參加大會的外交部長沈昌煥，要他對蒙古人民共和國入會案「不作否決之準備」。<sup>68</sup>10月24日行政院副院長王雲五向立法院報告我國將在外蒙古入會案上改變政策，他在報告中表示：「對於外蒙入會問題，由於蘇俄整批交易之詭計，在我原定於必要時不惜使用否決權，而在與我關係極密切之美國，為顧念我在聯合國之代表權可能因此動搖，甚他友邦亦多同此看法，咸勸我慎重考慮。我原堅定不移，但鑒於最近情勢之發展，不僅確悉我國代表權問題與外蒙加入聯合國問題，兩者間已發生密切連帶關係……，權衡實際利害，不得不採取利較多而害較少之策略，因此對於外蒙入會，在原則上雖始終堅決反對，惟對於否決權之行使，不得不予以變更，以鞏固我在聯合國內之地位。」<sup>69</sup>

1961年10月25日（台北時間10月26日凌晨）安理會投票表決蒙古人民共和國入會申請案，中華民國代表選擇缺席，餘下十個安理事成員國中，

---

65 The U.S. Department Of State ed., *FRUS*, 1961-1963, vol. XXII, Northeast Asia, p. 157.

66 The U.S. Department Of State ed., *FRUS*, 1961-1963, vol. XXII, Northeast Asia, p. 160.

67 The U.S. Department Of State ed., *FRUS*, 1961-1963, vol. XXII, Northeast Asia, p. 160.

68 「總統蔣中正致外交部長沈昌煥十八午電」，以及「總統蔣中正致外交部長沈昌煥十八未電」（1961年10月18日），國史館藏，《蔣中正總統檔案》。轉引自王正華，〈從兩蔣檔案看「外蒙案」史料〉，頁235-236。

69 陳志奇，《美國對華政策三十年》（台北：中華日報社，1981年5月），頁209-210。

美國棄權，最後安理會以九票贊成，二票棄權（美國與中華民國），通過對蒙古人民共和國入會申請的推薦。<sup>70</sup>雖然中華民國代表團在最後投票時缺席，然而駐聯合國常任代表蔣廷黻仍在安理會上發言痛斥蘇聯從沙皇時代至當前對外蒙古的野心及侵略，指控外蒙古加入聯合國是蘇聯對安理會的敲詐，同時違背了聯合國憲章。<sup>71</sup>

之後聯合國大會於10月27日第1043次全會中審議蒙古人民共和國入會案，中華民國代表團代表劉錯發言表達中華民國立場：

吾人依然確信依照憲章規定，外蒙完全不具備本組織會籍之資格。自1946年初次請求入會以來，「外蒙」之受蘇聯掌握，與日俱甚；且其本身之行徑，亦顯示其甘願充作對鄰近地區進行武力侵略之工具。總而言之，其所謂獨立也者，無非蘇聯殖民統治之外衣而已。……本代表團勉強作如下決定，即不可使我反對外蒙入會一節，貽為本代表團特別願見其入會之一新興國家<sup>72</sup>同致向隅之不合理口實。惟大會倘就蒙案作一表決，本團將不參加。<sup>73</sup>

也就是說，中華民國代表團為宣示立場，表明不參加蒙古人民共和國入會案之表決。不過大會主席繼而宣布，由於未接獲將決議草案交付表決之請求，是否可認為大會決定宣告准許蒙古人民共和國入會？全場無人表示異議，大會乃即以宣告之方式，通過決議草案，成為大會第1630（拾陸）號決議，蒙古人民共和國代表團隨即入座。<sup>74</sup>

外蒙古入會問題既已解決，尤其蔣介石獲得甘迺迪總統的私人保證，美國將在「有必要且能有效阻止中共進入聯合國之時機，使用否決權」（at any time a US veto is necessary and will be effective in preventing

70 《聯合報》，1961年10月26日，第1版。依據聯合國憲章第四條第二款規定，欲加入聯合國之新會員國，須先經安理會之推薦，再由大會決議之。

71 《聯合報》，1961年10月26日，第1版。

72 指茅利塔尼亞。茅國在同一天稍後由聯合國大會通過成為新會員國。

73 外交部編，《中華民國出席聯合國大會第十六屆常會代表團報告書》（台北：編者，1962年），頁23-24。

74 外交部編，《中華民國出席聯合國大會第十六屆常會代表團報告書》，頁24。

Chinese Communist entry into the UN, the US will use that veto) ，為此蔣介石不必再擔心美國將在聯合國內策動「兩個中國」方案，主要疑慮既已消除，則以「重要問題」案取代「緩議」案就不再是台北當局難以接受的改變。1961年12月15日聯合國大會第十六屆常會所舉行的第1080次全會，表決中國代表權問題之相關提案，由澳大利亞、哥倫比亞、義大利、日本、美國等五國所提出之「任何改變中國代表權之提案為一重要問題」決議草案以六十一票贊成，三十四票反對，七票棄權，獲得通過，成為大會第1668（拾陸）號決議文。<sup>75</sup>此後十年，這一「重要問題」策略一直是中華民國保衛其聯合國席位的主要方式。

## 七、結語：「漢賊不兩立」與外交自殺

台美關係自1949年以來，始終是中華民國政府在外交工作上的重點，原因除了在中共武力威脅之下，必須仰賴美國強大的軍事力量以穩定台海情勢外，同時中華民國不論在政治或經濟等各方面，皆在極大程度上仰賴美國，為此維持與美國的友好關係，遂成為必須戮力以赴的政策目標。例如自1950年以來面對蘇聯、阿爾巴尼亞等共產集團國家不斷以「中國代表權」問題挑戰中華民國在聯合國席位的合法性，即是一例，台北當局為了能夠在聯合國大會就此問題表決時拉到足夠的支持票數，便必須仰仗華盛頓的幫忙；否則，光憑中華民國一己之努力，根本無力阻止實際占領中國大陸並有效統治中國人民的中共政權取得在聯合國內代表中國之合法地位。

本篇論文的主要內容，即1961年發生在聯合國內「中國代表權」的爭議，以及與此相關的蒙古人民共和國（外蒙古）申請加入聯合國的問題，所導致華府與台北政策溝通失靈的窘狀。藉由對此一歷史事件的回顧，我們看到了蔣介石政府在外交政策上的僵硬立場，以及對於政策目標優先次序的誤判。1949年以來，蔣介石將「反攻復國」作為其施政的最高指導方針，為此幾乎所有其他各方面的政策，包括外交工作，亦必須服從配合於

---

<sup>75</sup> 外交部編，《中華民國出席聯合國大會第十六屆常會代表團報告書》，頁46。

此一最高國策。然而如此一來，原本在瞬息萬變的國際情勢下理應知所調整的外交決策，卻也變得完全欠缺彈性，致使在第一線外交現場奮戰的外交官員，也只能徒呼奈何。例如1961年初甘迺迪政府明顯感受到聯合國大會的情勢已今非昔比，為此特地找駐美大使葉公超溝通。葉公超某種程度上確實被說服了，這從該年3月26日葉公超返國述職當天在副總統陳誠官邸參加外交政策會議時的發言，可見一斑。然而葉公超發言完畢，隨即遭到總統府秘書長張羣、行政院副院長王雲五，尤其是外交部長沈昌煥的反駁。張、王、沈三人的發言，正代表著蔣介石決策圈長期以來的思維方式，也就是外交政策不能自外於「反攻復國」這一最高指導方針；外交工作只能作為側翼支援，而不能反過來主導政府決策。

這樣的決策思維，自1949年以來長期主導著蔣介石政府的外交工作，正可以解釋何以兩蔣時代外交決策一再失誤，以致最終淪落至無可挽回的境地。

就以1961年甘迺迪政府與台北的爭議為例，華府的想法一直是如何保住中華民國在聯合國的席位，這一政策目標無疑符合兩國的切身利益。然而蔣介石和他的決策官員卻非如此思考問題，而是將聯合國大會視作「對匪作戰」的戰場，因此決策目標就不是保住席位，而是「漢賊不兩立」，<sup>76</sup>要爭取在聯合國內「中國唯一合法代表」的地位。只要任何危及此一目標的情形發生，蔣介石便拒絕思考不同政策之間可能出現的利害輕重；只要美國提及讓北京有條件進入聯合國以保住中華民國席位的構想，蔣介石便動輒以「不惜退出聯合國」相要脅。如此一來，不僅在前線作戰的外交官員常感到力不從心，而蔣介石自己非但未能完成其反攻復國大夢，並且在失去聯合國席位之後，台灣人民四十餘年來被摒除於國際社會之外，成了舉世罕見的國際孤兒。

透過對於1961年台、美之間有關聯合國「中國代表權」問題，以及在外蒙古入會問題上僵持不下的歷史考察，其實已經可以預見1971年蔣介石

76 自1954年起，蔣介石多次使用諸葛亮在〈後出師表〉中的名言「漢賊不兩立」，用以形容中華民國政府與中共政權之間的水火不容關係，見秦孝儀主編，《蔣總統集》（台北：中華大典編印會，1974年10月四版），第二冊，頁2306；以及第三冊，頁2464-2465。

最後只能選擇退出聯合國一途的決策模式。所謂的「退出聯合國」，其實一直是蔣介石一旦發現無法要求外交工作配合其「漢賊不兩立」立場時，僅剩的唯一選項。這種玉石俱焚式的決策手段，不需要等到1971年才出現，早在1961年，蔣介石即曾下過類似決心。

當然，蔣介石之所以堅決死守「漢賊不兩立」外交政策，除了其個人主觀意志之外，國內政治因素的考量，亦是一個值得探討的面向。日本學者若林正丈在分析蔣介石統治下「台灣型威權主義體制」時，便認為蔣所刻意塑造的「法統」（中國正統），是一種藉以排除羣眾參與的統治策略。若林正丈指稱：「國民黨乃將其和中國共產黨的內戰狀態，以定著於政治制度的形式，加以制度化，這就是台灣型威權主義體制的第二特徵。」<sup>77</sup>換句話說，繼續在國際外交場域毫無彈性地堅持「正統」、「法統」、「漢賊不兩立」等原則，事實上正可以用來支撐在台灣內部的威權統治。這一點，亦呼應了上文所說，一旦蔣中正將「反攻復國」作為施政最高指導方針時，整個國家的外交政策只能扮演側翼支援的角色，必要時，甚至是隨時可以當作炮灰的犧牲品。這是一個沒有自主思考能力的外交政策體系。

魯斯克的評斷畢竟還是一針見血。這一年的9月17日，他在拍發給駐台北大使莊萊德的密電中，批評中華民國政府「選擇在聯合國內搞政治自殺」。在魯斯克看來，為了捍衛中國正統的象徵地位，不斷在安理會上否決外蒙古入會，實在是一種欠缺政策理性的外交決策。魯斯克說得沒錯，這確實是一種政治自殺；只不過魯斯克當年或許未能完全了解，對於蔣介石來說，為了鞏固其政權的合法性，自殺式的外交決策，有時候仍然是必要的。

---

<sup>77</sup> 若林正丈原著，洪金珠、許佩賢譯，《臺灣——分裂國家與民主化》（台北：新自然主義公司，2004年3月），頁35。

## 引用書目

### 一、中文

#### (一) 專書

- 中共中央文獻研究室編，《建國以來毛澤東文稿（第一冊）》。北京：中央文獻出版社，1987年。
- 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，2001年。
- 世界知識出版社編，《中華人民共和國對外關係文件集（第一集）》。北京：編者，1957年。
- 丘宏達編，《現代國際法參考文件》。台北：三民書局，1996年11月。
- 丘宏達，《聯合國研究》。台北：國立政治大學國際關係研究中心，1994年。
- 外交部編，《中華民國出席聯合國大會第十六屆常會代表團報告書》。台北：編者，1962年。
- 周谷編著，《胡適、葉公超使美外交文件手稿》。台北：聯經出版公司，2001年。
- 周恩來，《周恩來外交文選》。北京：中央文獻出版社，1990年5月。
- 若林正文原著，洪金珠、許佩賢譯，《臺灣——分裂國家與民主化》。台北：新自然主義公司，2004年3月。
- 秦孝儀主編，《蔣總統集》。台北：中華大典編印會，1974年10月，第四版。
- 國史館中華民國史外交志編纂委員會編，《中華民國史外交志（初稿）》。台北：國史館，2002年。
- 張五岳，《分裂國家互動模式與統一政策之比較研究》。台北：業強出版社，1992年8月。
- 陳志奇，《美國對華政策三十年》。台北：中華日報社，1981年5月，增訂版。
- 蘇長庚編著，《國際組織與國際現勢》。台北：正中書局，1969年。

#### (二) 論文

- 王正華，〈從兩蔣檔案看「外蒙案」史料〉，《近代中國》，158/159期，2004年12月。

## 二、英文

Cline, Ray S., *Chiang Ching-kuo Remembered: the Man and His Political Legacy*. Washington D.C.: United States Global Strategy Council, 1989.

U.S. Department Of State ed., *Foreign Relations of the United States, 1961-1963*, vol. XXII, Northeast Asia. Washington D.C.: United States Government Printing Office, 1996.

# The Chi-Rep Issue Debate Between United States and Taiwan in 1961

Li, Fu-chung

## Abstract

John F. Kennedy tried to change U.S. government's policy toward the "Chinese Representation issue" in order to protect Republic of China's chair in the United Nations after Kennedy was inaugurated as the president in 1961. But this policy change caused Taipei's distrust and discontentment, therefore followed a difficult negotiation between both sides for more than half an year. And the worse part was that in the meantime Mongolia's application to joint the United Nations was constantly rejected by ROC's veto in the Security Council. Taipei' choice also enraged Washington, since it might jeopardize U.S.'s effort to maintain ROC's chair in the UN. This article tries to figure out what happened in this event, and at the same time review Chiang Kai-shek's zero-sum policy to Communist China in history.

**Keywords:** Chinese Representation, John F. Kennedy, Dean Rusk, Chiang Kai-shek, George K.C. Yeh