

1966年美國對臺政策的困局與抉擇

李福鐘

摘要

1949年中華民國政府撤退臺灣之後，長達21年時間，聯合國內一直為誰才能代表中國的問題爭執不下。在這場耗日費時的「中國代表權」對抗過程中，美國始終為如何保住中華民國在聯合國內的席位而費盡心思。本文利用美國國務院檔案，試圖說明1966年美國決策高層預見中國代表權問題在聯合國內的投票前景極不樂觀，因而一度思考以「兩個中國」模式，解決懸宕已久的聯合國中國代表權問題。然而一方面因為臺北當局強力抗拒，同時中國大陸又發生了文化大革命，華府最終未將「兩個中國」政策付諸施行。

關鍵詞：中國代表權、兩個中國、詹森、魯斯克、蔣介石

The Predicament and Discretion of U.S. Policy toward Taiwan in 1966

Fu-chung Li^{*}

Abstract

After the Government of Republic of China retreated to Taiwan in 1949, the issue of which regime - Taipei or Beijing - should represent the legitimate Chinese government constantly perplexed the United Nations for more than two decades. In this long-drawn debate, the U.S. government continuously made strenuous efforts to maintain the seat of the Republic of China at the United Nations. This article utilizes the declassified documents of the U.S. State Department in discussing how the White House once considered adopting the “two Chinas” formula as a solution to the “Chinese Representation” predicament at the United Nations, as American decision-making officials held a pessimistic view of the vote on “Chi-Rep issue” in 1966. But with Taipei strongly resisted such formula, and the eruption of the Culture Revolution in China, Washington eventually chose not to carry out the “two Chinas” policy.

Keywords: Chinese Representation, two Chinas, Lyndon Johnson, Dean Rusk, Chiang Kai-shek

^{*} Associate Professor, Graduate Institute of Taiwan History, National Chengchi University

1966年美國對臺政策的困局與抉擇*

李福鐘**

壹、冷戰以來美國對臺政策

1949年國民黨政府敗退臺灣，迫使美國必須重新思考自1943年開羅會議以來的全盤中國政策。1949年8月美國國務院公布長達1千多頁的《中國白皮書》（*China White Paper*），¹ 以及1950年1月5日杜魯門（Harry S. Truman）總統針對臺海情勢發表「袖手旁觀」政策（hand-off policy）的講話，² 在在說明華府正認真考慮放棄蔣介石領導的國民黨政府，同時不排除與新成立的北京政權建立關

* 本文承兩位匿名審查人提供諸多寶貴意見，謹此致謝。

收稿日期：2018年6月22日；通過刊登日期：2018年9月4日。

** 國立政治大學臺灣史研究所副教授

¹ U. S. Department of State, *The China White Paper* (Stanford, Cal.: Stanford Uni. Press, 1967). 《中國白皮書》的發布，說明杜魯門政府決定與蔣介石領導的國民黨政府進行切割，國民黨政府在中國內戰中的一切失敗，錯不在美國，而在國民黨政權本身。國民黨方面對於《中國白皮書》的觀點和評論，可參考陳志奇，《美國對華政策三十年》（臺北：中華日報社，1981年再版），頁23-36。

² 杜魯門1950年1月5日針對臺灣海峽情勢的講話，見Hungdah Chiu ed., *China and the Question of Taiwan* (New York: Praeger Publishers, 1973), pp. 220-221. 杜魯門這個講話的主旨，在於重申美國尊重中國政府對臺灣行使主權，同時強調美國無意在臺灣獲取特殊利益或建立軍事基地，美國亦不擬使用武裝部隊介入臺海局勢，美國政府不會以任何做法捲入中國內戰；還有，美國政府也不準備對在臺灣的中國軍隊提供軍事援助或任何建議。

係。³ 然而，1950年6月25日朝鮮半島爆發的戰爭，使美國重新轉向，改而強力軍援在臺灣的國民黨政府，同時派遣第七艦隊巡弋臺灣海峽，防止中共軍隊渡海攻臺。⁴

從杜魯門到艾森豪（Dwight D. Eisenhower），基本上美國政府的對臺政策都在於鞏固臺灣作為西太平洋第一島鏈的重要環節之一，以對與蘇聯結盟的共產黨中國形成圍堵（containment）之勢。在這個前提之下，不論杜魯門的民主黨政府抑或艾森豪的共和黨政府，容或在對待蔣介石政權的政策上有若干細節出入，例如杜魯門截至1953年1月卸任之前，始終未恢復指派大使赴臺北；而艾森豪一上任，隨即將1950年夏天即已來臺擔任公使（chargé d'affaires，或譯「代辦」）的藍欽（Karl Rankin）升格為大使；⁵ 同時，艾森豪還宣布解除先前杜魯門所下達之「臺海中立化」命令，⁶ 此舉被解讀為是對蔣介石「反攻大陸」企圖的放任鬆綁（unleashing Chiang Kai-shek）；⁷ 而最具代表性的，無疑是1954年12月中華民國與美國所簽定的「中美共同防禦條約」，美國正式將臺灣、澎湖納入其軍事協防範圍內，顯示相較於杜魯門時代，艾森豪政府給予臺北更強力的支持；然而實際上，不論杜魯門或艾森豪，皆未曾真正支持過蔣介石的政府遂行其「反攻大陸」的計畫。

對此，蔣介石所領導的國民黨政府恐怕也心知肚明。代表該政權觀點的陳志

³ 有關1949年8月國務院發表《中國白皮書》，以迄隔年（1950年）6月韓戰爆發前，美國相關的中國政策，可參考Nancy Bernkopf Tucker, *Taiwan, Hong Kong, and the United States, 1945-1992: Uncertain Friendships* (New York: Twayne Publishers, 1994), pp. 22-25；陳志奇，《美國對華政策三十年》，頁23-47；張淑雅，《韓戰救臺灣？：解讀美國對臺政策》（臺北：衛城出版，2011年），頁39-81。

⁴ 關於這點，學界論述甚多，可參考Robert Accinelli, *Crisis and Commitment: United States Policy toward Taiwan, 1950-1955* (Chapel Hill, North Carolina: The University of North Carolina Press, 1996), pp. 29-68；張淑雅，《韓戰救臺灣？：解讀美國對臺政策》，頁84-94。

⁵ Richard C. Bush, *At Cross Purposes: U.S.-Taiwan Relations Since 1942* (Armonk, New York: M. E. Sharpe, 2004), p. 96.

⁶ 杜魯門曾在1950年6月27日宣布派遣第七艦隊巡弋臺灣海峽，以防止中共軍隊武力犯臺，同時也限制中華民國國軍不得對中國大陸進行任何海空攻擊。這個宣示，被稱作「臺海中立化」政策。杜魯門講話，見Hungdah Chiu ed., *China and the Question of Taiwan*, p. 228.

⁷ Nancy Bernkopf Tucker, *Taiwan, Hong Kong, and the United States, 1945-1992: Uncertain Friendships*, p.36; Richard C. Bush, *At Cross Purposes: U.S.-Taiwan Relations Since 1942*, p. 96.

奇在其論著中有相當貼近的理解：

艾森豪政府的解除臺灣中立，事實上，對中共是「開弓不放箭」的威脅架勢，對我國則是「以攻為守」，仍然以確保臺灣基地安全為度，並不意味著讓我們放手反攻大陸。艾森豪政府與杜魯門政府的對華政策，無意（或認為不可能）助我反攻復國的立場是相同的，其最大的區別，是後者隨時準備以犧牲中華民國，調整美國與中共的關係，前者則在無害以現轄臺澎等為領域的中華民國生存發展的前提下，與中共周旋……。⁸

即使表面上力挺蔣介石，艾森豪政府骨子裡其實也從未停止盤算如何以「兩個中國」模式徹底化解臺海兩岸之間的對立矛盾。⁹早在1953年，才剛就職一年的艾森豪總統的國務卿杜勒斯（John F. Dulles），已忙不迭向印度總理尼赫魯（Jawaharlal Nehru）表示，如果能夠設法由印度取代中國在聯合國安理會的席位，則他願意讓臺北和北京都成為聯合國大會（General Assembly）的會員。¹⁰

杜勒斯的說法儘管並未成為美國公開的外交政策，然而當全世界有兩個政權各自宣稱為代表中國之唯一合法政府，杜勒斯的抱怨其實已透露出美國政府面對此一僵局的焦慮感。更甚者，這個僵局因為中國掌握聯合國安理會常任理事國席位，變得更加棘手。一旦中華人民共和國得以進入聯合國，安理會「中國」席位究竟誰屬，勢必引發爭議，而且北京方面顯然勝算較大。故而美國別無選擇，必須支持臺北的中華民國政府留在聯合國內，繼續占有「中國」席位，唯有如此，才能避免中共政權進入聯合國並攫取安理會常任理事國的議事否決權（veto）。杜勒斯對尼赫魯的講話，簡單講，就是只要不讓中國共產黨進入安理會，美國並不在乎聯合國大會裡共產集團成員多添一席。

如此複雜的算計，說明了何以從1950年起的20年時間裡，美國必須在每年

⁸ 陳志奇，《美國對華政策三十年》，頁70。

⁹ 有關艾森豪執政期間華府對於「兩個中國」可能性的思考，參考Robert Accinelli, *Crisis and Commitment: United States Policy toward Taiwan, 1950-1955*, p. 259.

¹⁰ Nancy Bernkopf Tucker, *Taiwan, Hong Kong, and the United States, 1945-1992: Uncertain Friendships*, pp. 48-49.

的聯合國大會上，想盡辦法提案保住中華民國的中國席位。¹¹ 然而類似的提案策略，終歸只是治標不治本的拖延戰術，美國終究無法改變中共政權在「事實上」（de facto）占領並有效控制中國本土的現實，因而美國也就愈來愈難以抗拒要求承認中華人民共和國在「法理上」（de jure）代表中國的呼聲。而為了一勞永逸，徹底解決國際間「誰代表中國？」的爭議，美國在1961年甘迺迪（John F. Kennedy）總統上台之後，愈來愈傾向考慮「兩個中國」或「一中一臺」模式的可能性。¹² 這一對臺政策的改弦更張，在1966年聯合國大會第二十一屆常會召開前夕，變得愈益迫切，因為該年「中國代表權問題」（Chinese Representation issue，簡寫為“Chi-Rep issue”）在以美國為首的西歐、北美各國之間，爭議越來越大。從1950年代以來遲遲未能下定決心的美國執政當局，正面臨是不是應該吃了秤砣鐵了心，直接向臺北攤牌，強迫蔣介石政府配合採取「兩個中國」的策略。

貳、所謂「中國代表權問題」

所謂「中國代表權問題」，指的是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。

中國代表權問題無疑是冷戰時代最怪異的國際政治現象之一。自1950年9月該議題開始在聯合國大會第五屆常會上提出，並進行辯論表決以來，每年的相關發言經常出現一項指控：將人口數以億計的中國排除在聯合國組織之外，既不合理，亦不合乎聯合國憲章會籍普遍化（principle of universality）的精神。¹³ 這一

¹¹ 有關1950年至1970年間中華民國政府在聯合國大會上為爭取繼續保有「中國代表權」，所使用的提案策略，簡單扼要的敘述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）》（臺北：國史館，2002年），頁1068-1073。

¹² 有關1961年1月甘迺迪總統就職後，該年因聯合國中國代表權問題及外蒙古入會案而引發華府與臺北之間的外交爭議，請參考李福鐘，〈1961年美臺關於聯合國中國代表權問題的爭議〉，《臺灣史學雜誌》，第18期（2015年6月），頁106-134。

¹³ 以聯合國大會第十六屆常會有關中國代表權問題的辯論為例，相關發言內容可見外交部

觀點難於反駁之處，在於實際控制中國大陸的中華人民共和國無法以中國的身分出席聯合國，而占有西太平洋島嶼臺灣的中華民國政府，卻宣稱自己是代表中國之唯一合法政府，並獲得聯合國之承認，毋寧是一件怪事。而這件怪事自1949年起延續超過20年，成為冷戰前半階段最怪異的國際現象之一。

想要長達20餘年維持這樣不自然的現象，顯然中華民國必定在聯合國內擁有相當強而有力的支持者，而且在大會表決時能夠獲得相對多數的優勢。這樣一個支持中華民國的集團，核心成員曾經相當穩定，包括美國、澳大利亞、紐西蘭、日本、泰國、菲律賓等，基本上就是以冷戰期間以美國為核心的太平洋周邊國家為主，再加上美國影響力所及的某些以反共意識形態為共同理念的中南美洲、歐洲、亞洲、非洲國家。¹⁴ 當然，所有這些長期支持中華民國的國家之中，最關鍵的仍然是美國。

事實上美國政府從沒有忘記中國共產黨政權才是中國實際的統治者，美國也從未停止思考如何重新定位「中華人民共和國」在其中國政策（China policy）中的位置。務實地解決臺灣海峽的軍事危機及政治僵局，毋寧更符合美國國家利益。因此，美國不可能如蔣介石所期待，永遠將圍堵中共政權當作不變的國家政策，保護在臺灣的國民黨政權固然符合美國利益，與北京維持相當程度對話協商的可能性，同樣對美國十分重要。¹⁵ 因此，是否在維持現狀（status quo）的戰略思考下，讓中華人民共和國與中華民國以「兩個中國」模式尋求政治上的解套方案，遂成為美國自1950年代以來不曾或忘的中國政策選項。¹⁶

編，《中華民國出席聯合國大會第十六屆常會代表團報告書》（臺北：編者，1962年），頁42-43。

¹⁴ 有關歷屆聯合國大會上各國對於「中國代表權問題」之投票紀錄，詳情可見外交部所編印之歷年出席聯合國大會報告書。

¹⁵ 韓戰結束之後，1954年美國、蘇聯、中華人民共和國、英國與法國等5國曾在日內瓦召開外長會議，之後美國與中華人民共和國從1955年8月開始，進行了斷斷續續長達15年的大使級會談。相關過程，參考王炳南，《中美會談九年回顧》（北京：世界知識出版社，1985年）一書。

¹⁶ Nancy Bernkopf Tucker, "John Forster Dulles and the Taiwan Roots of the 'Two Chinas' Policy," in Richard H. Immerman ed., *John Forster Dulles and the Diplomacy of the Cold War* (Princeton: Princeton University Press, 1990), pp. 235-262; Richard C. Bush, *At Cross Purposes: U.S.-Taiwan Relations Since 1942*, pp. 85-86.

1961年甘迺迪就任美國第三十五任總統，面對在聯合國大會上繼續以「緩議」方式（*moratorium formula*）處理中國代表權問題，¹⁷ 難以獲得足夠支持，甘迺迪政府於是試圖改弦易轍，尋求以「重要問題」方式（*important question formula*）取代過去的「緩議」案。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。

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。但是，要改變行之十年的「緩議」策略，必須獲得中華民國政府的同意與配合，尤其雙方協商過程中，又牽涉到蒙古人民共和國欲申請加入聯合國一案（簡稱「外蒙入會案」），屢遭中華民國在安理會上動用否決權封殺，甘迺迪政府為了說服蔣介石，在1961年展開了雙方有關中國代表權問題的冗長爭議和對話。最終以甘迺迪口頭向蔣介石作出不惜以安理會否決權保障中華民國在聯合國席位的保證，蔣才讓步不針對外蒙入會案動用否決權，並接受以「重要問題」方式處理後續的聯合國「中國代表權」爭議。¹⁸

¹⁷ 所謂「緩議」方式指的是由聯合國大會表決通過對於中國代表權問題暫時不予議決。這一策略從1951年起至1960年為止，曾經十度阻止由蘇聯所提出的「由中華人民共和國取得聯合國中國席位」之提案。「緩議案」在這十年間的得票情形，可以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。

¹⁸ 相關過程，因非本文主旨，其梗概摘要，可參考涂成吉，《克萊恩與臺灣》（臺北：秀威資訊科技公司，2007年），頁161-170；以及李福鐘，〈1961年美臺關於聯合國中國代表

藉著「重要問題」的提案策略，中華民國在聯合國大會上以程序手段阻止中共政權取得聯合國中國席位的零和競賽（zero-sum game），又得以延續數年。然而正如上文所言，這個現象必然導致每年聯大常會上的質疑和挑戰。1966年初，華府考慮年年藉著程序問題阻撓中華人民共和國入會，終非長久之計，因此籌劃以更務實的策略，一勞永逸解決這個難題。

叁、魯斯克建議「兩個中國」政策

雖然1961年之後，重要問題策略年年保護了中華民國在聯合國的席位，然而得票數卻有下滑趨勢。1961年贊成「重要問題」案的國家仍有61個，到了1965年只剩56個。相對的，反對票在1961年有21票，但在1965年遽增至49票。至於棄權票的數目亦迅速減少，從1961年的20票，下降至1965年的11票。凡此皆足以說明，不僅支持北京的國家日增，而且不表態的國家日減，愈來愈多國家站到中華民國的對立面，不願再容忍為了支持臺灣而阻止中華人民共和國入會。¹⁹

對於這一趨勢憂心忡忡的美國國務院官員，終於向詹森（Lyndon B. Johnson）總統及魯斯克（D. Dean Rusk）國務卿示警。1966年2月16日，東亞事務助理國務卿威廉·邦迪（William P. Bundy）和主管國際組織事務的助理國務卿希斯科（Joseph J. Sisco），聯名向魯斯克送交一份備忘錄，內文指出聯合國大會對於「重要問題」案的投票情形，未來非常可能出現翻盤，因此必須立即尋找替代方案。兩人建議不妨趁著邦迪該年3月間訪問臺北的機會，向中華民國政府領導層解釋何以必須改弦更張，一方面但求能夠保住臺北的席位，另方面「讓其他國家提案，給予北平以某種形式的會員資格」。這份備忘錄送出約一星期後，邦迪收

權問題的爭議》一文之分析。

¹⁹ 1961年聯合國大會第十六屆常會有關中國代表權提案的投票情形，參見外交部編，《中華民國出席聯合國大會第十六屆常會代表團報告書》，頁46-47；關於1965年聯合國大會第二十屆常會有關中國代表權問題投票情形，參考外交部編，《中華民國出席聯合國大會第二十屆常會代表團報告書》（臺北：編者，1966年），頁53-54。至於歷屆聯合國大會對於中國代表權問題的表決票數表列，可參閱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。

到副助理國務卿柏格（Samuel D. Berger）的通知，指魯斯克不同意邦迪和希斯科的構想，魯斯克也決定暫時不將這件事向詹森總統報告。魯斯克要邦迪訪問臺北時，只對中華民國政府高層談論幾件事：1.最近一次聯合國大會的投票情形；2.反對票與棄權票的增長趨勢；3.聯合國大會愈來愈強調以多數決處理實質問題的傾向，魯斯克認為這一點最需要被強調；4.下一屆聯合國大會將面對的棘手問題。同時魯斯克還要柏格向邦迪交代，在與中華民國政府官員對談過程中，千萬不要涉及任何「兩個中國」的議題。²⁰

魯斯克自1961年擔任甘迺迪總統的國務卿起，便為了中國代表權及外蒙入會案等問題，與蔣介石等中華民國政府高層鬧得極不愉快，他知道邦迪如果主動向臺北提出「兩個中國」構想，只會讓問題難以化解。²¹

邦迪隨後於1966年3月10日至12日間訪問臺北，並與蔣介石總統、行政院長嚴家淦²²及國防部長蔣經國進行會談。邦迪離開臺灣之後，在發給魯斯克的報告談到中國代表權問題時，表示已經將美國政府對此事的高度關切傳達給中華民國政府高層，同時還將所有負面因素一五一十交代清楚，他認為中華民國政府高層已聽進耳裡，而在當前階段，不要再談更多會是較明智的選擇。邦迪懷疑臺北決策高層可能已針對是否應該退出聯合國進行討論，只不過討論結果如何，美國無從得知。邦迪語帶嘲諷地說：「如果他們找得到正確答案，那麼他們會相信我們已經盡了一切努力來幫助他們。」²³

美國擔心聯合國中國代表權問題生變，不是沒有道理的，因為傳統上與美國站在一起支持臺灣的國家，某些到了1966年態度已有所轉變，尤其加拿大，不僅

²⁰ The U.S. Department of State ed., *Foreign Relations of United States (abbreviated as FRUS), 1964-1968*, vol. XXX, China (Washington D.C.: United States Government Printing Office, 1998), p. 261.

²¹ 1966年時詹森總統的白宮幕僚與以魯斯克為首的美國國務院，其實高度延續著1961年以來甘迺迪政府時期的人馬，因此詹森和魯斯克在思考聯合國中國代表權問題，以及沙盤推演以「兩個中國」或「一中一臺」模式來解決臺海兩岸僵局時，其實已有多年相關經驗，對於臺北甚至北京方面所可能出現之反應，理應並不陌生。關於此點，可參考李福鐘，〈1961年美臺關於聯合國中國代表權問題的爭議〉之討論。

²² 1966年5月20日，嚴家淦就任中華民國第四任副總統，同時仍兼行政院長。

²³ The U.S. Department of State ed., *FRUS, 1964-1968*, vol. XXX, China, p. 271.

與美國為鄰，而且長久以來是美國最親密的盟友之一，其態度轉變造成美國外交政策極大的壓力。加拿大自1963年由民主黨執政之後，為謀求與北京開展關係，開始傾向「兩個中國」政策。²⁴ 1966年1月11日，中華民國外交部北美司司長蔡維屏抵達渥太華，與加拿大外長保羅·馬丁（Paul Martin）等官員會晤，馬丁表示，聯合國中國代表權問題終須解決，「兩個中國」或將成為解決問題之一項可行辦法，對此一問題，加拿大雖不尾隨，但終將與美國協商。蔡維屏僅答以中華民國不會接受「兩個中國」之安排，同樣中共亦不會接受。²⁵

1966年7月22日，馬丁藉著訪問華府的機會與美國國務卿魯斯克共進午餐，席間談到中國代表權問題，馬丁表示加拿大近來出現了一面倒的情緒反應（overwhelming sentiment），蓋洛普民調顯示有65%受訪者認為應該讓中共加入聯合國。馬丁還附帶認為，美國國內應該也有同樣趨勢。²⁶ 馬丁告訴魯斯克：「中國共產黨加入聯合國，終究會是遲早的事。」²⁷

為了通盤掌握聯合國中國代表權問題的最新狀況，魯斯克下令國務院國際組織事務局（Bureau of International Organization Affairs）進行全面評估。1966年4月27日，助理國務卿希斯科向魯斯克呈遞了一份報告，針對即將召開的聯合國大會第二十一屆常會，以及未來情勢發展和可能之因應方案，作出詳細的分析。希斯科在報告中提出了美國在聯合國大會可以採取的幾種主要行動方針，而不管美國採行哪一種，中共在第二十一屆常會進入聯合國的可能性都將是零。儘管幾種行動方針都帶有一定風險，但為了保衛中華民國在聯合國的席位，美國千萬不能站著不動，站著不動的風險遠超過採取所有可能之行動。希斯科建議的6種行動方針如下：

²⁴ 相關情況，可參考張欽盛，〈加拿大與聯合國中國代表權〉，《近代中國》，第109期（1995年10月），頁255-257。

²⁵ 「總統府秘書長張羣外交專報」（1966年1月20日），〈聯合國案（二）〉，《蔣經國總統文物》，國史館藏，典藏號：005-010205-00011-009。

²⁶ 事實上幾乎同時間（1966年4月）美國國內民調顯示，美國人民有56%有條件支持讓中共進入聯合國。見希斯科1966年4月27日向魯斯克的報告，The U.S. Department of State ed., *FRUS, 1964-1968*, vol. XXX, China, p. 291.

²⁷ The U.S. Department of State ed., *FRUS, 1964-1968*, vol. XXX, China, pp. 358-359.

1. 由聯合國大會宣布承認中國席位有兩個繼承者，雙方在大會中都擁有代表權。這事實上是一種「兩個中國」的決議形態，這個辦法比由大會成立研究委員會還更理想，因為既然分裂國家的事例所在多有，那麼這個辦法就顯得較不敏感而且容易操作。就算中共因此拒絕進入聯合國，畢竟中華民國還是留下來了，而且日後對於任何「一個中國」的施壓都更便於掌控。
2. 聯合國大會成立研究委員會（GA Study Committee）。這個辦法或許可以為我們爭取到一年時間，但它的困難度同時可能帶來風險，就是研究委員會可能會去處理安全理事會的問題，要是研究委員會最後的結論是「一中一台」，或是「一個中國，錯的那個」，那麼風險就大了。更何況，委員會該如何組成才能同時反映兩個中國雙方的觀點，也是個大問題。總之，研究委員會比較難操作，風險也高。但自從義大利外長范方尼（Amintore Fanfani）去年強力兜售這個建議以來，此一方案已廣為人知。事實上這個構想被普遍視為拖延時間但卻缺乏吸引力，還不如由大會宣布一項實質的兩個中國決議。
3. 授權聯合國秘書長或聯大主席與臺灣和北京商討兩個中國解決途徑的可能性。這個辦法有幾個缺點，它可能被擴大，變成讓中國準備加入聯合國的條件協商討論；它也可能最後推薦了錯的那個中國；這個方案也有可能因為進展過於快速，以致我們根本來不及反應。
4. 交由國際法庭裁斷。這個辦法可能得不到太多支持，因為中國代表權問題普遍被視為政治問題，而非法律問題。更何況，這將使國際法庭捲入高度爭議的政治事件，要法庭就此作出判決不僅沒道理，結果也可能很不確定。
5. 堅持目前戰略。上屆大會「重要問題」案以7票小勝，目前估票顯示我們仍些微領先。但隨著大會開幕日期逐漸逼近，傳統鐵票可能出現嚴重背離，美國國內有關中國問題的辯論，也使得要求政府立場更具彈性的呼聲大起。根據蓋洛普民調顯示，只要能夠改善美中關係，美國人民有56%支持讓中共進入聯合國。更何況，若要擴大遊說行動，尤其是針對焦躁不安的盟國像是義大利、加拿大、日本與澳洲，政治代價將高得無法接受。最後，即使進行了筋疲力竭的遊說，這項戰略能不能成功也很難說。
6. 堅持目前戰略並且停止遊說。針對上述方針的一項重要變通，是美國

繼續維持其在中國代表權問題上的一貫立場，但停止以前積極的遊說活動。在所有談到的行動方針裡，這種消極態度比起主動採取「兩個中國」路線，至少不會損及我們與中華民國政府的關係，但卻會讓我們對最終的結果最無能為力。²⁸

綜觀希斯科的整份報告，除了以第一點「兩個中國」模式尋求一勞永逸之解決外，其他的辦法要不只是拖時間，不然就是風險難以控制。希斯科的報告與美國自1961年甘迺迪政府上台以來的內部評估是一致的，就是聯合國中國代表權爭議的最佳解決方式，是「兩個中國」模式。由於當時世界上類似的分裂國家形態還包括南北韓、南北越與東西德，因此「兩個中國」模式相對容易爭取到其他國家的支持；反之，企圖鞏固中華民國作為中國唯一的合法政府，同時長期將中華人民共和國擯除在聯合國之外，愈來愈難有說服力。希斯科報告的第五點認為即使進行代價高昂的遊說，亦不見得會有成效，所指即此。然而，「兩個中國」方案的最大障礙卻來自於當事人中華民國政府，這是從甘迺迪到詹森政府難以試行新策略的主要原因。

類似的觀點亦出現於美國駐聯合國大使高德柏（Arthur J. Goldberg）在1966年4月28日寫給詹森總統的信函。由於高德柏即將在5月中旬前往渥太華，與加拿大當局討論與聯合國有關之政策，因此他希望詹森總統能夠在中國代表權問題的方針政策上下定決心。高德柏認為等到1967年聯合國大會第二十二屆常會時，估票結果將非常不利於中華民國，最糟的狀況是中共有可能獲得三分之二多數支持而進入聯合國。因此高德柏建議採取「繼承國」決議案（a “Successor State” resolution），也就是承認中國有兩個繼承國——中華民國與中華人民共和國，讓兩者都取得聯合國席次。高德柏建議詹森總統授權他與加拿大總理皮爾森（Lester B. Pearson）及外長馬丁討論其可能性，最好是由加拿大在聯合國提出類似決議案，而不是由美國來提。加拿大一直想作此嘗試，是眾所皆知的事。如果加拿大願意這麼做，那麼接下來就是如何與中華民國政府洽談的問題，美國應該同時向臺北保證將保衛其席位，又警告他們不能期待美國會像過去那樣強力阻止北京入會。高德柏認為不論從戰術或戰略的角度來看，美國的基本策略都應該

²⁸ The U.S. Department of State ed., *FRUS, 1964-1968*, vol. XXX, China, pp. 289-291.

是：1.確保中華民國在聯合國內的席位；2.依循新發展出來的概念——圍堵而不孤立（containment but not isolation），將進不了聯合國這件事的責任丟給中共，而不是由美國來承擔。²⁹

希斯科與高德柏的報告，顯示了1966年上半年美國高階幕僚官員，對於中華民國在聯合國席位的強烈危機感，並傾向以「兩個中國」（或稱「繼承國模式」）一勞永逸解決問題的渴望。對此魯斯克似乎也頗為心動，儘管他在2月時尚不準備向中華民國政府拋出這一議題，因此要助理國務卿邦迪訪問臺北時稍安勿躁，但到了5月，魯斯克似乎覺得時機緊迫，必須儘快下定決心，並且與臺北當局攤牌。魯斯克5月14日給詹森總統的一份備忘錄，明白顯示他與高德柏等人商議的結果，唯有儘速在聯合國推動「兩個中國」方案，才能真正貫徹美國的中國政策。魯斯克在這份備忘錄中說：

建議您授權我們在臺北與中華民國討論這些戰術問題，以防屆時如有美國之外的另一方在聯大第二十一屆常會上以我們底下將討論的原則操作「兩個中國」策略時，中華民國政府會選擇退出聯合國，而不是站穩陣腳。

同樣的，我們也應該與某些其他國家討論這些戰術，首先例如加拿大與日本。

討 論

高德柏大使和我討論的結果，認為在中國代表權問題上，如繼續依靠以前的戰術，其風險將難以接受，包括失敗和消耗美國的影響力。如您所知，過去我們的做法是讓大會同意中國代表權問題需要三分之二的多數決，同時並擊退要求以中國共產黨取代中國國民黨的提案。但我們的一些朋友，像加拿大人，已不願意再沿用這種手段。如果我們現在不發展出新的策略，等下屆大會我們就會看到中華民國遭驅逐，而中國共產黨占領所有聯合國機構的中國席位。國際和國內對這一變化的反彈將對我們十分不利。

²⁹ 高德柏1966年4月28日給詹森總統的信，見The U.S. Department of State ed., *FRUS, 1964-1968*, vol. XXX, China, pp. 293-294.

經過詳細研究各種方案，我們斷定風險最小的方針是「兩個中國」辦法，如果有別的國家提出，那麼我們便不該加以反對。目標是確保中華民國在聯合國擁有代表權，同時也使中共有可能獲得席位。我們可先將此立場限定在聯合國大會內，至於安理會的中國席位問題，則先予以擱置，等北京進入聯合國大會之後再說。

如果令人難以置信地，北京竟然願意一百八十度轉變接受聯合國大會席位，與中華民國並肩而坐，那麼安理會的中國席位將立刻成為問題。保留中國國民黨在安理會的席位困難很大，但有可能藉由研究常任理事國所有問題的機會，阻止中國共產黨進入安理會。

北京和中華民國都將對「兩個中國」解決方案強烈反對，因而我們的首要問題是使中華民國政府相信，為避免完全失敗並確保國民黨在聯合國繼續擁有代表權，我們有必要改變戰術。我們還可以說，如果他們接受兩個中國的結果，很可能，但不完全確定，北京會拒絕聯合國的席位。……

我們的計畫是讓馬康衛（Walter P. McCaughy, Jr.）大使在到任後不久，³⁰ 與中國人³¹ 討論這個問題，告訴他們我們已經改變政策，而且這是保衛中華民國在聯合國大會地位的最好辦法。並向中國人解釋，要繼續將紅色中國排除在聯大之外的最好方法，就是中華民國保住自己的位子。除此之外，我們還會請哈里曼州長（Governor Harriman）³² 在6月找時間依此方針再做點補充。而我則傾向7月上旬跑一趟臺北，處理一些後續工作以搞定整件事。³³

肆、詹森的遲疑

面對魯斯克積極主動的建議，詹森總統似乎不急著立即做出決定。事實上，

³⁰ 馬康衛在1966年6月出任美國駐中華民國大使。

³¹ 魯斯克這裡所說的中國人，指的是中華民國政府決策層。

³² 這裡所說哈里曼州長，指的是詹森總統當時的無任所大使艾弗羅·哈里曼（W. Averell Harriman），由於哈里曼1955年至1958年間曾擔任紐約州州長，因此魯斯克仍敬稱他為州長。

³³ The U.S. Department of State ed., *FRUS, 1964-1968*, vol. XXX, China, pp. 301-303.

在魯斯克這份備忘錄文件上，並未顯示詹森同意或不同意其看法。³⁴ 詹森的遲疑，或許可以從其特別助理羅斯托（Walt W. Rostow）在4月30日與5月17日兩度呈給詹森的備忘錄看出端倪。羅斯托的第一份備忘錄時間點，在希斯科與高德柏分別提出以「兩個中國」模式解決中國代表權問題的建議後不久；第二份備忘錄則是緊接著魯斯克5月14日致詹森總統的備忘錄之後。兩份備忘錄都在提醒詹森，一旦採取「兩個中國」政策，其後續難題將會是什麼。

羅斯托4月30日的備忘錄全文如下：

總統先生：

以下是高德柏大使給我們的建議³⁵（他已和我通過電話）：

- 1.儘快敲定鼓勵加拿大人在下屆聯合國大會就中國代表權問題提出「繼承國」立場（兩個中國政策）。
- 2.授權他大約在5月17日與加拿大外長馬丁見面時，告訴對方如果加拿大採取行動，我們將不反對。
- 3.如果加拿大人同意，我們就通知國民黨的中國人，我們會全力保護他們在聯合國大會的席位，但不能如同過去那樣，強烈反對北京入會。
- 4.對於安全理事會席位問題，他沒有明確看法。

當他在電話中和我談這些的時候，我告訴他：

——去找魯斯克國務卿商量；

——在與總統見面之前，先讓總統清楚了解最終的建議是什麼。

可以約魯斯克國務卿下週三，也就是5月4日碰面，

我的第一反應是：

——現在就做出決定並告訴加拿大人我們支持其方針，時機還不成熟；

——在我們做成這一歷史性決定（historic decision）之前，還是必須小心衡量下列幾件事：

- a.對於已經惶惶不安的臺灣來說，會產生什麼樣的衝擊；

³⁴ The U.S. Department of State ed., *FRUS, 1964-1968*, vol. XXX, China, p. 301.

³⁵ 這裡所說「高德柏大使給我們的建議」，指的是上文提過4月28日高德柏寫給詹森總統的信。

- b. 美國國內的政治反應會朝哪個方向走？我記得艾森豪將軍曾告訴甘迺迪總統，為了這個議題他會願意公開露面（on which he could take after him in public）。³⁶ 也許1961年之後將軍的觀點已經改變，不過我們最好還是了解一下。
- c. 我相信我們對臺灣有一個莊嚴而且秘密的承諾，就是必要時候我們將動用安理會否決權阻止中共進入聯合國。³⁷ 我相信您記得這件事，無論如何，我們必須思考一下如何處理這個問題。
- d. 一旦採取此一行動，與越南關係的可能變化。

您應該會希望讓國務卿魯斯克建議高德柏大使，在5月份與加拿大人碰面以前，我們還不需要作出決定。但可以要高德柏參加中國概念群（the China ideas group）的工作，這個研究群按照您在4月23日的決定，業已成立。

要高德柏與魯斯克國務卿談一談，之後再將問題彙報您。

要魯斯克國務卿先別急著下決定，並邀請高德柏將觀點提到中國研究群來，最後再由您來作決定。³⁸

依照羅斯托寫給詹森總統的這份備忘錄，魯斯克與高德柏必須先在中國概念群（或稱中國研究群）討論之後，再將政策建議呈報詹森總統核示。魯斯克5月14日寫給詹森總統的備忘錄，明白指出那是他與高德柏討論後的結論，魯斯克積極建議詹森，該是推出「兩個中國」政策的時候了。

然而詹森仍未正式下定決心。羅斯托5月17日的備忘錄又把堅決反共的艾森豪抬出來，羅斯托以似乎有些嘲弄又半開玩笑的說，顧慮國內氣氛，最好在適當

³⁶ 1961年3月3日，美國總統甘迺迪在一場與紐西蘭總理凱斯·霍利奧克（Keith Holyoake）的會談中，描述了艾森豪將軍強硬的反共立場。而在稍早1961年1月19日，艾森豪更曾對甘迺迪說：「如果中國共產黨加入聯合國，那麼我將有必要重返政治舞台。」相關文獻，參考The U.S. Department of State ed., *FRUS, 1961-1963*, vol. XXII, Northeast Asia (Washington D.C.: United States Government Printing Office, 1996), pp. 20-21 & p. 42.

³⁷ 這是1961年10月14日美國中央情報局臺北站站長克萊恩（Ray S. Cline）與蔣經國秘密協商之後，所得出4點協議的第三項。稍後美國駐中華民國大使莊萊德（Everett F. Drumright）並曾面見蔣介石總統，以口頭轉達甘迺迪總統的這一承諾。相關經過，可參考涂成吉，《克萊恩與臺灣》，頁168-170。

³⁸ The U.S. Department of State ed., *FRUS, 1964-1968*, vol. XXX, China, pp. 294-296.

階段把艾森豪請出國，因為他曾警告甘迺迪說這正是唯一一件會讓他出面的外交政策。如果能先讓魯斯克將事實一五一十告訴他，再由詹森總統提醒他問題的嚴重性，那麼艾森豪或許才有可能改變立場。³⁹ 此外，羅斯托還替馬康衛抱屈，因為才剛上任，就帶給臺灣壞消息，這會令他的整個大使任期蒙上陰影。他同時還要詹森提防加拿大人走漏消息，如果美國真打算將「對臺北的考驗」（the Taipei probe）全盤告訴他們的話。最後，羅斯托奉勸詹森，在批准「臺北考驗」之前，還是再召開一場總結會議，把整個問題「走一遍」（walking around the problem）。⁴⁰

老實說，羅斯托這份備忘錄並不像典型的白宮政策報告，它有點嘻笑怒罵的味道，由此顯示出詹森總統的白宮幕僚，與國務院官員之間似乎出現了某種程度的意見不一致。

事件的後續發展其實很明顯，美國最後並未真正拋出「兩個中國」政策，然而關鍵原因除了決策高層的舉棋不定，或者可能擔心類似艾森豪等傳統勢力的反彈之外，還包括中國大陸爆發文化大革命。文化大革命發生之後，不僅北京政局陷入混亂，中共的整個外交路線變得更加強硬而且具有侵略性，涉外關係也頻頻出現衝突對立事件。⁴¹ 面對中國大陸局勢丕變，美國決策高層對於是否改變既有的中國政策，態度開始轉向保守。1966年7月下旬，白宮內部對於中共內部所發生的政治動盪，充滿著高度好奇。⁴² 既然詹森對於是否必須改變現行中國政策，在態度上原本即傾向謹慎，如今中國內部發生難以理解的政治風暴，暫緩對於「兩個中國」政策的推動，似乎是較明智的選擇。

在這一年的11月9日，也就是聯合國大會第二十一屆常會即將就中國代表權問題展開討論前不久，魯斯克為勸說加拿大政府勿在大會上提出「兩個中國」或

³⁹ The U.S. Department of State ed., *FRUS, 1964-1968*, vol. XXX, China, pp. 303-304. 羅斯托在這份備忘錄中的口吻雖然看來一本正經，但反諷意味十足。

⁴⁰ The U.S. Department of State ed., *FRUS, 1964-1968*, vol. XXX, China, p. 304.

⁴¹ 簡略的描述，可參考馬繼森，《外交部文革紀實》（香港：中文大學出版社，2003年），頁131-163。

⁴² 可參考詹森總統的特別助理羅斯托在7月25日和28日所留下的兩份備忘錄。The U.S. Department of State ed., *FRUS, 1964-1968*, vol. XXX, China, pp. 360-364.

「一中一臺」的提案，特別寫信給加拿大總理皮爾森，勸他在北京局勢還不明朗的情況下，一動不如一靜。魯斯克在信中如此陳述：

我們誰也不知道大陸目前的動亂將如何發展，但很明確的事實是，毛澤東和林彪看來至少仍巍顛顛地高居權力頂端，他們在各領域的政策都明顯持強硬路線。我們自己的中國專家都完全同意這應該是靜觀其變的時候（a time for watchful waiting），如果可以避免，就儘量不要注入任何新的特殊因素。……事態如此，我很難不得出這樣的結論，即在此時刻，白白提供入會機會只是鼓勵強硬分子，同時還將在中國當前的動亂中，抑制不同政策出現的機會。⁴³

當然，美國當局考慮的還不止是北京情勢並不明朗條件下的靜觀其變，同時還包括如果讓中華人民共和國加入聯合國，安理會常任理事國的位子是否將由北京取代臺北？對詹森政府來說，這是一個難以下定的決心。也因此，儘管在5月中旬魯斯克似乎一度強烈傾向以「兩個中國」模式，解決懸宕已久的聯合國中國代表權問題，但最後隨著第二十一屆聯合國大會召開日期日益逼近，美國還是回到傳統的保守謹慎路線，繼續號召盟友支持以「重要問題」案阻止中共入會。

故此，當7月22日魯斯克國務卿與加拿大外長保羅·馬丁在美國國務院共進午餐時，馬丁持續向魯斯克提示加拿大政府正非常認真考慮在聯合國改採「兩個中國」路線，然而魯斯克一反他兩個月前向詹森總統強烈建議與加拿大合作的態度，話語十分保留，只作了一些老掉牙的形勢判斷，例如中共一旦取代中華民國在聯合國的位子，將是一場災難，以及必須將聯合國大會與安全理事會區隔開來，即使中共進入聯合國，是否取得安理會常任理事國席位，不無爭議等等。⁴⁴魯斯克在談話紀錄的末尾寫下了個人的判斷，他認為馬丁雖然對於「兩個中國」方案侃侃而談，但是加拿大政府其實還未真正下定決心，也不會真的在聯合國帶頭提出類似提案，至少現時不會。渥太華當局講歸講，美國整體的姿態最好還是擺低一點（our general posture should be to lie low），除非到了雙方開始正式討

⁴³ The U.S. Department of State ed., *FRUS, 1964-1968*, vol. XXX, China, p. 421.

⁴⁴ 魯斯克與保羅·馬丁在1966年7月22日的午餐會談內容，見The U.S. Department of State ed., *FRUS, 1964-1968*, vol. XXX, China, pp. 358-359.

論該如何投票的策略問題時。⁴⁵

隨著1966年9月20日聯合國大會第二十一屆常會開幕日逼近，美國決策高層對於這一年內暫時不改變在中國代表權問題上的態度，已大致底定。9月16日，國務卿魯斯克發出致駐各國使領館的通電，開門見山言明：「美國在第二十一屆聯合國大會對有關中國代表權問題的政策沒有改變」，亦即美國「希望確保企圖驅逐中華民國政府並由中國共產黨取而代之的阿爾巴尼亞式提案受到最大限度的反對」。魯斯克並要求各駐外使館如有必要的話，請務必讓駐在國政府了解美國的這一立場。⁴⁶

不僅如此，魯斯克為了擔心加拿大當局在此屆聯合國大會輕舉妄動，還特地藉著參加聯合國大會開幕的機會，在紐約親自向加拿大外長馬丁展開遊說。在整個會談過程中，馬丁不斷抱怨，由於在中國代表權問題上加拿大老是被美國牽著鼻子走，以致政府部門在國內顏面掃地，而且無論何處，加拿大總被譏笑為「美國的衛星國」。魯斯克則強調，要不是中共成為解決越戰最大的障礙，否則讓它進入聯合國並非不能考慮，然而一旦中共進入聯合國，尤其成為安全理事會常任理事國，那麼安理會就「死定了」。魯斯克勸馬丁，從加拿大的國家利益來思考這個問題。馬丁則反唇相譏說：「如果我們又錯過今年，那麼這個世界只會更淒慘，中共會製造更多炸彈，過幾年更拿中國沒辦法，全人類的利益都將被捲進去。」魯斯克提醒馬丁，切勿在這個時候讓中共技倆得逞，馬丁則認為把中共孤立起來，事情只會更糟，還不如將之帶進國際社會。他還說，整件事情的重點已經來到問題究竟夠不夠嚴重，足以讓加拿大決定跟美國唱反調。

兩位親密盟友兼鄰國的外長談話至此，氣氛似乎已有點尷尬。最後馬丁還想辯論英國在1950年承認共產黨中國的做法究竟是利是弊，魯斯克只提醒馬丁別讓大家嚇到，還有記得保持聯絡，總算結束了一場針鋒相對的討論。⁴⁷

⁴⁵ The U.S. Department of State ed., *FRUS, 1964-1968*, vol. XXX, China, pp. 359-360. 魯斯克這句話的意思，應該是美國不要主動就中國代表權問題表態，不妨先觀望有哪些國家主動提出什麼提案，再來選擇投票策略。

⁴⁶ The U.S. Department of State ed., *FRUS, 1964-1968*, vol. XXX, China, pp. 390-391.

⁴⁷ The U.S. Department of State ed., *FRUS, 1964-1968*, vol. XXX, China, pp. 396-399.

從魯斯克與保羅·馬丁的對話，其實印證了上文引述過1966年4月27日主管國際組織事務的助理國務卿希斯科所呈給魯斯克的報告的第五點，即如果美國仍不打算改變其在聯合國內對於中國代表權問題的戰略，那麼難度愈來愈高的遊說行動，「政治代價將高得無法接受」。最後，即使進行了筋疲力竭的遊說，這項戰術能不能成功也很難說。⁴⁸

無論如何，詹森總統還是傾向於維持謹慎保守的戰略，因此美國在聯合國第二十一屆大會上仍參與連署了「重要問題」的決議草案。而亟思改弦更張的加拿大，也未拋出讓魯斯克「嚇一跳」的提案。

伍、「研究委員會」提案觸怒中華民國政府

1966年9月20日，聯合國大會第二十一屆常會開幕，儘管美國與加拿大均一如既往，支持以「重要問題」模式處理中國代表權問題，然而傳統支持重要問題策略的美國盟邦，包括加拿大、義大利、比利時、智利等國，對於多年來持續以程序性提案阻止中國代表權問題的徹底解決，皆已心生不滿。為了安撫這些國家的情緒，同時勸服加拿大放棄在該屆聯合國大會上拋出「兩個中國」或「一中一臺」提案，影響「重要問題」案的過關，美國遂轉而支持由義大利所提出的設立「研究委員會」（study committee）方案，務使「重要問題」案不致破局。美國這一策略最終奏效，加拿大終於未在大會上作出驚人之舉，只不過，在發言討論中國代表權問題時，加拿大還是清楚表達了跟過去不一樣的態度，例如強調讓中華人民共和國加入聯合國不僅符合會籍普遍化的目標，而且事關聯合國功能是否正常發揮，全球裁軍問題如無中共參加，勢必無法獲得妥善解決。因此，加拿大代表認為本案應針對基本變動及政治現實，獲得一致意見以謀解決，不應再事拖延。⁴⁹

⁴⁸ The U.S. Department of State ed., *FRUS, 1964-1968*, vol. XXX, China, p. 291.

⁴⁹ 加拿大事實上在1966年11月29日對阿爾巴尼亞等11國提案投了棄權票，見外交部編，《中華民國出席聯合國大會第二十一屆常會代表團報告書》（臺北：編者，1967年），頁58。至於加拿大代表之發言內容，見同書，頁47-48。

至於在本屆大會提出成立「研究委員會」的義大利，則在發言中強調中國代表權問題已在聯合國討論16年，如果方式遲遲不改變，則永遠無法解決問題。故義大利認為本問題應從下列事實予以探討：1.中國共產黨掌握整個中國大陸之事實；2.中共對聯合國之態度；3.中華民國政府之地位。而為立基事實以尋求答案，義大利建議設立一特設委員會，由具聲望及豐富國際經驗人士組成。委員會人數不應過多，其職責為就有關中國之事實情況予以研究，從速就解決問題之公正與實際方法提出結論與建議，以便來年向大會第二十二屆常會報告。⁵⁰

對於義大利的提案，美國在臺北當局的強烈反對下，仍公開給予支持。美國駐聯合國代表高德柏在發言中表示，對於義大利及比利時等國所提之設立委員會研究案，基於得以就中國代表權問題作冷靜仔細及有建設性之考慮，美國將投票支持。高德柏分述其理由為：1.中國代表權案關乎聯合國存亡，大會歷年來已多次作出決定，依據憲章此為重要問題，須三分之二多數始能決定；2.阿爾巴尼亞等國提案不合憲章，危及世界和平，且不符合會籍普遍原則，尤以排除中華民國作為條件，違反絕大多數會員國之意願，而且中國共產黨持續發表好戰侵略言論，對聯合國及宇譚（U Thant）秘書長態度輕侮，並甚至與共產國家為敵等事實，證明中共政權難以被接納；3.至於有關籌組研究委員會，則必須顧及美國決不背棄對中華民國之條約義務，以及堅決反對排除中華民國，同時，中共必須先宣布放棄使用武力之基本立場，美方係基於此等考慮，始同意支持組設研究委員會之決議草案。⁵¹

美國之所以公開支持義大利所提出的研究委員會案，主要用意係在安撫傳統盟友的反彈情緒，同時勸阻加拿大原本所欲提出的「一中一臺」或「兩個中國」案。在聯合國大會即將就中國代表權問題進行審議前夕的1966年11月5日，國務卿魯斯克給詹森總統留下一份備忘錄，希望詹森總統授權他和加拿大人討論，如何將渥太華當局準備拋出的「一中一臺」方案改變為美國比較容易接受的形式，

⁵⁰ 義大利代表之發言內容，見外交部編，《中華民國出席聯合國大會第二十一屆常會代表團報告書》，頁47。

⁵¹ 高德柏有關義大利提案成立「研究委員會」之相關發言，見外交部編，《中華民國出席聯合國大會第二十一屆常會代表團報告書》，頁47。聯合國當時之秘書長宇譚，國籍緬甸，又譯「吳丹」，本文此處遵從外交部出席聯合國報告書之譯法。

這將涉及設立一個聯合國大會的研究委員會。魯斯克在備忘錄中透露：

加拿大內閣已經決定，就如何向聯合國大會提出一項提案與各友好國家政府立即進行磋商，這份提案將要求聯合國大會主席考察以下解決方案之可能性：同時對中華民國和紅色中國都給予聯合國大會席位，同時將安理會席位給予北京。加拿大人說，如果失去這個機會，他們今年將只好對阿爾巴尼亞提案投棄權票。比利時人和義大利人也告訴我們，他們有意採取類似新的做法。

加拿大的轉變，使局面發生關鍵性改變。如果我們失去這些朋友的支持，阿爾巴尼亞提案就有可能首次獲得簡單多數。靠著要求類似提案必須達到三分之二多數才能通過的程序策略，我們也許仍能夠阻止該提案，不過如此一來，我們仍將承受一次重大的挫敗。……

我們可以繼續採行目前的戰術，反對加拿大的新舉措，但我們認為他們不會被說服。加拿大與比利時人已經通知我們，除非採行新方案，否則他們將不再反對阿爾巴尼亞提案；其他國家如義大利，其政府正處於社會主義的強大壓力下，很可能採取同樣立場。在這種情勢下，阻止紅色中國取代中華民國政府所必需的多數，會受到嚴重削弱。……

我們的結論，必須在下週針對加拿大人提出最安全的反制辦法，譬如說，建立一個研究委員會以考察中國代表權問題的各個層面，並向下屆聯合國大會作出報告。我們承認採納這樣一種建議也存在風險，因為我們不能保證該委員會將如何組成，而且更重要的是，我們不能保證它會提出一個什麼樣的建議。……

跟加拿大「一中一臺」的提案比起來，轉向支持研究委員會較不會與過去的戰術產生劇烈的背離。對我們在亞洲的親密盟友來說，這也會較受歡迎。而且，雖然中華民國政府反對成立研究委員會，但由於最終的解決方案並不會事先作定論，故而造成的冒犯會少一些（less offensive）。……我將儘快與中華民國政府磋商，以便讓他們了解，我們在加拿大和其他國家身上花那麼多力氣的原因。⁵²

魯斯克的理解沒錯，中華民國政府確實反對義大利提出的研究委員會案。雖然魯斯克認為比起加拿大打算提出的「一中一臺」提案，研究委員會的構想至少

⁵² The U.S. Department of State ed., *FRUS, 1964-1968*, vol. XXX, China, pp. 418-419.

不會「太冒犯」，但中華民國政府依然火冒三丈。外交部長魏道明向美國駐臺北大使馬康衛表達抗議，指出不論是加拿大構想中的提案，或是其他替代方案，包括研究委員會，都是中華民國政府所無法接受的。他要求美國向加拿大施加更多壓力，以打消所有這些擬議。魏道明特別強調了中華民國政府的觀點，認為研究委員會方案甚至比「兩個中國」提案更糟糕，如果研究委員會方案被採納，則依照蔣介石總統在該年6月30日曾對馬康衛作出的暗示，中華民國將不惜以退出聯合國作為因應。⁵³

接獲魏道明的抗議之後，魯斯克隨即與人在華府的中華民國駐美大使周書楷溝通。周書楷表示中華民國政府為了中國代表權問題，已在聯合國內招受羞辱長達17年，如果按照研究委員會案之建議，中華民國所擁有的中國代表權將遭到懸置，中華民國政府勢必無法接受此種汙辱。周書楷雖然沒有威脅一旦成立研究委員會，中華民國政府將立即退出聯合國，也沒說研究委員會的提案比「兩個中國」更糟，但他仍一再重申中華民國政府已經無路可退（*had its back to wall*），寧可被打敗也不願面對改變，以免在國內和國際上被解讀為認輸，並招來更大的羞辱。魯斯克則提醒周書楷，指出中華民國曾經在1950年接受過研究委員會的安排，何以今天卻不能？⁵⁴ 魯斯克繼續奉勸周書楷，強調為了讓重要問題案能夠在大會上順利通過，關鍵的問題在於投票，如果不採取一些行動以爭取特定國家的支持，則阿爾巴尼亞提案很可能會在今年以簡單多數就獲得通過，對於美國來說，這是一個不可接受的冒險，為了這一原因，美國將準備支持研究委員會。⁵⁵

對於聯合國大會第二十一屆常會9月20日開幕以來的丕變情勢，在臺北的蔣介石自然接獲相關情資。他在11月10日的日記中留下了對加拿大和美國憤懣不平

⁵³ The U.S. Department of State ed., *FRUS, 1964-1968*, vol. XXX, China, p. 427. 另根據蔣介石私人日記及國史館所藏檔案記載，蔣介石1966年6月30日接見馬康衛時，確實「嚴正警告其我國決心，如於匪共加入聯合國一經通過時，我即宣布退出聯合國之宣言，以堅守『漢賊不兩立』之民族正氣」。見呂芳上主編，《蔣中正先生年譜長編》，第12冊（臺北：國史館，2015年），頁301。

⁵⁴ 中華民國曾經在1950年接受聯合國大會安排，由加拿大、厄瓜多爾、印度、伊拉克、墨西哥、菲律賓及波蘭等7國所組成之特別委員會研議中國代表權爭議，見丘宏達，《聯合國研究》（臺北：國立政治大學國際關係研究中心，1994年），頁33。

⁵⁵ 關於魯斯克與周書楷的完整會談內容，見The U.S. Department of State ed., *FRUS, 1964-1968*, vol. XXX, China, pp. 427-430.

的心情：

甲、我在聯合國形同傀儡，只作美國工具，枉受國際輕侮，且受美國之逼迫，使喪失我人格與尊嚴。……丙、每年為此求乞於各國，遭受鄙棄。丁、聯合國成敗之關鍵全繫於我國去留之行動，東亞和平能否保持之關鍵，亦在於我國去留之行動。而媚共與勢利各國乃認我弱小為可欺，竟提「兩個中國」，甚至安理會席次亦由共匪接替。此雖加拿大之提議，而實為美國所操縱，是可忍孰不可忍，故決心退出該機構，一任世界戰爭之到來。以我已對求避世戰之忍辱負責已盡其力，不能挽此浩劫也，但我在今日世戰中，除大陸人民被共匪受害以外，而民族與政府仍有在死戰承生之道也。如天不亡華，美、俄雖強，終不能滅亡我國家與民族。⁵⁶

姑不論蔣介石對於第三次世界大戰的期待究係有何理性根據，⁵⁷ 然而其身為中華民國政府最高決策人物，他對渥太華與華盛頓之間的折衝互動，顯然資訊不足並判斷錯誤，同時也明顯看出，他對聯合國內部中國代表權問題的洶湧暗潮也未能及時掌握。更甚者，蔣介石念茲在茲以「退出聯合國」來證明聯合國成敗和東亞和平皆繫於中華民國之存在，這一強大信念的根據亦不知所據為何？事實上，蔣介石自1961年以來即為了否決蒙古人民共和國加入聯合國問題，與美國時生齟齬，並不斷要脅，以「退出聯合國」作為與美國談判的籌碼。⁵⁸ 多年來蔣介石在聯合國中國代權問題上的種種不耐煩與負面情緒，不斷持續發酵，到了1966年似乎已來到一個臨界點，促使他不顧一切，準備玉石俱焚。在11月10日日記留下一大段咒罵美國的牢騷之後，蔣介石隨即召集副總統兼行政院長嚴家淦、總統府秘書長張羣、行政院副院長黃少谷、外交部長魏道明，以及國防部長蔣經國，作出兩點有關準備退出聯合國之指示：

⁵⁶ 呂芳上主編，《蔣中正先生年譜長編》，第12冊，頁341-342。

⁵⁷ 蔣介石自1949年失去中國大陸領土之後，即不斷期盼第三次世界大戰的爆發，且一直深信為期不遠，此可見諸其日記之記載，譬如1949年9月24日、10月10日、10月20日，以至韓戰爆發後的1950年7月1日，都不斷預言第三次世界大戰爆發的可能性。以上日期之蔣介石日記內容，分別見呂芳上主編，《蔣中正先生年譜長編》，第9冊（臺北：國史館，2015年），頁365、373、379、518-519。

⁵⁸ 王正華，〈蔣介石與1961年聯合國中國代表權問題〉，《國史館館刊》，第21期（2009年9月），頁104-105。

- 甲、我今在聯合國已無一利而徒任美國之工具與各國之貶視，若我退出聯合國，則美國只有百害而無一利，乃彼反以我為可欺，不惜使用其最卑劣之圈套，套入其陷阱。今已十分明白，美再無助我復國之事，既經絕亡，則我何必再有所依戀於聯合國也，故應決心退出。
- 乙、我如不退出聯合國，始終受美國控制，則永無反攻復國之望，只有毅然退出，一任世界大亂，則我國乃可獲得死中求生之道，以人類劫運，以美國之愚昧無能，已無法避免，非我忍辱到底所能避免也。為國家計，惟有出此之一途耳，決定不計如何，必定退出聯合國。⁵⁹

此後數日，蔣介石不斷召集府院與黨務高層官員，商討退出聯合國之利弊得失，同時訓令14日赴美出席聯合國大會的外交部長魏道明，指示其應如何在聯合國宣傳及發言。⁶⁰ 11月23日，蔣介石接見美國大使馬康衛，將美國在聯合國中國代表權問題上的立場與策略大罵一通，「警告美政府對聯合國憲章應嚴格遵守，不可曲解與擅改及踰越其範圍」。蔣介石還對「會籍普遍化原則」嗤之以鼻，指：「會員國應普遍化之說，乃是不分善惡，不辯真偽，而以邪正並存，薰蕕同器之意，不惟踰越憲章，……更違反了憲章不愛和平國家不准入會之規章矣。」⁶¹

就在蔣介石於臺北構思如何以「退出聯合國」作為要脅美國和對聯合國施行報復的同時，義大利、比利時、玻利維亞、巴西、智利、千里達等6國於1966年11月21日向聯合國大會提出有關成立研究委員會之決議草案。⁶² 外交部次長沈錡緊急召見美國駐臺北大使馬康衛，向他轉達中華民國最高決策當局的決定：「如果義大利所提成立研究委員會的提案獲得通過，中華民國政府將在同一天宣布退出聯合國。」沈錡還提到，中華民國政府已電告人在紐約聯合國總部督軍的外交

⁵⁹ 呂芳上主編，《蔣中正先生年譜長編》，第12冊，頁342。

⁶⁰ 呂芳上主編，《蔣中正先生年譜長編》，第12冊，頁342-346。

⁶¹ 呂芳上主編，《蔣中正先生年譜長編》，第12冊，頁346-347。所謂「憲章不愛和平國家不准入會之規章」，指聯合國憲章第四條第一項：「凡其他愛好和平之國家，接受本憲章所載之義務，經本組織認為確能並願意履行該項義務者，得為聯合國會員國。」

⁶² 外交部編，《中華民國出席聯合國大會第二十一屆常會代表團報告書》，頁45。該決議草案內容見下文詳述。

部長魏道明，如果魯斯克人在紐約的話，務必將此一訊息轉告他，同時並通知高德柏。⁶³

接獲馬康衛的緊急報告之後，魯斯克要馬康衛想辦法儘速晉見蔣介石總統，以轉達魯斯克的幾點意見，其中包括：

我們急切要求中華民國政府勿因研究委員會一旦通過，便採取退出聯合國的輕率舉措。……如果中華民國退出聯合國，北京及其支持者將會抓住機會填補空缺，如此一來，退出聯合國恰好將滿足阿爾巴尼亞提案所欲追求的結果。……對於中華民國政府此一決定，我個人感到驚訝和失望，你們等於送給北京一項重大勝利，他們將在全世界眼中成為中國的唯一代表。中華民國政府為實現其基本國策，正需要仰仗國際間的理解與支持，而退出聯合國無異反向操作。這將為聯合國的效率帶來重重一擊，也將造成美國和中華民國政府在亞洲的盟友立場上更加困難。……簡言之，中華民國退出聯合國，只會幫助我們的敵人。⁶⁴

當然，魯斯克顯然了解光憑馬康衛轉達他的看法，還無法說服蔣介石回心轉意，他進一步商請資深共和黨籍眾議員周以德（Walter H. Judd）出面向中華民國政府遊說。周以德是美國國內支持中華民國政府最知名的人士之一，同時與蔣介石私交甚篤。⁶⁵ 周以德在11月26日約見駐美大使周書楷，告訴他如果中華民國主動退出聯合國，將為中共敲開進入聯合國之門。周書楷則回應以研究委員會如果設立，勢必導致「兩個中國」的結果，所以中華民國政府無法接受，美國如果不願意中華民國退出聯合國，就應該力阻義大利提案通過。⁶⁶

除了透過周以德向臺北方面說項，⁶⁷ 魯斯克還草擬了一封信函，以詹森總統

⁶³ The U.S. Department of State ed., *FRUS, 1964-1968*, vol. XXX, China, p. 440.

⁶⁴ The U.S. Department of State ed., *FRUS, 1964-1968*, vol. XXX, China, pp. 443-444.

⁶⁵ 有關周以德生平及其與蔣介石的私人關係，可參考Lee Edwards著，馬凱南、梁嘉木、賴秀峰合譯，《我為中國而生—周以德的一生及其時代》（臺北：中央日報出版部，1991年）一書。

⁶⁶ 「駐美大使周書楷自華盛頓密呈總統蔣中正電」（1966年11月26日），〈我與聯合國〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-090103-00001-274。

⁶⁷ 按照魯斯克個人說法，他曾拜託周以德以個人身分寫信勸說蔣介石勿輕言退出聯合國。見The U.S. Department of State ed., *FRUS, 1964-1968*, vol. XXX, China, p. 457.

的名義發給蔣介石，信中除了盛讚蔣介石在歷史上的地位不容動搖等客套話之外，重點是通知中華民國政府，魯斯克將在這一年12月訪問臺北，同時希望蔣介石在此之前不要採取任何不可挽回的行動。⁶⁸此外，魯斯克還寫了一封信給中華民國外長魏道明，解釋美國立場並勸說中華民國政府勿輕言退出聯合國。⁶⁹

11月28日上午馬康衛再度晉見蔣介石，目的在遞交詹森總統的信函。根據馬康衛的描述，這次會見比起5天前（11月23日）氣氛融洽許多，蔣介石很重視詹森的來信，並用心聽取了翻譯。蔣介石強調一旦義大利的提案獲得大會通過，中華民國不能保持緘默，但他也承諾會依據詹森總統來信，與政府官員們再作進一步磋商，磋商結果將會儘快通知馬康衛。會談中蔣介石至少兩度提出，關鍵問題在於如何擊退義大利提案，蔣介石表示雖然能夠理解美國對義大利提案消極支持的態度，但他希望美國政府能夠讓其他友邦清楚知道美國真正的態度，也就是不希望大家投票支持義大利提案。蔣介石要求至少讓日本政府了解這一點。⁷⁰

與蔣介石的會談結束後，馬康衛利用時間與陪同晉見的外交部次長沈鈞作了一番談話。馬康衛向沈鈞強調，中華民國政府切勿錯以為退出聯合國之後，中共還會被擋在聯合國大門外；事實上只要中華民國一離開，中共後腳就進來了。然而，只要中華民國穩穩留在聯合國內，將中共阻隔在外的機會就非常大。⁷¹

1966年11月29日臺北時間下午4時，幾乎就在第二十一屆聯合國大會有關中國代表權爭議的3項決議草案準備交付表決前夕，⁷²沈鈞召見馬康衛，通知他中華民國政府有關義大利提案一旦通過之後的態度已有所改變。沈鈞強調，這是因為詹森總統來信、魯斯克致魏道明的信，以及馬康衛本人的努力所導致。沈鈞說，中華民國政府決定不應該採取有損美國利益的立場，而原本授權給魏道明宣讀的退出聯合國聲明也已棄置不用。沈鈞甚至還將原本的聲明內容唸給馬康衛

⁶⁸ 信件內容，見The U.S. Department of State ed., *FRUS, 1964-1968*, vol. XXX, China, pp. 458-459.

⁶⁹ The U.S. Department of State ed., *FRUS, 1964-1968*, vol. XXX, China, pp. 459-461.

⁷⁰ 蔣介石1966年11月28日接見馬康衛的談話內容，見The U.S. Department Of State ed., *FRUS, 1964-1968*, vol. XXX, China, pp. 462-465. 蔣介石在日記中有關此次會面的記載，大意相同，只是細節相對簡單。參考呂芳主主編，《蔣中正先生年譜長編》，第12冊，頁348。

⁷¹ The U.S. Department of State ed., *FRUS, 1964-1968*, vol. XXX, China, pp. 465-467.

⁷² 該3項決議草案係在紐約時間11月29日上午進行表決。

聽。沈錡說明，新的對策是一旦義大利提案獲得通過，中華民國政府將宣布暫時退出聯合國大會，但不包括聯合國的其他機構，同時保留隨時返回大會參與討論的可能性。馬康衛則提醒沈錡遣詞用字必須小心，如果聯合國內的敵對勢力利用中華民國宣布「暫時退出」的機會，聲稱中國席位空懸，則反而給予中共可乘之機，尤其是在該屆大會主席對中華民國並不友善的狀況下。⁷³

1966年11月28日，聯合國大會第二十一屆常會第一六一〇次全體會議將有關中國代表權問題的3項決議草案交付表決，其中義大利、比利時、玻利維亞、巴西、智利、千里達等6國所提出之設立研究委員會決議草案（A/L.500）內容如下：

大會，

業已審議中國代表權問題

深信依照聯合國原則及普及目標解決中國代表權問題當可推進聯合國之宗旨並加強其維持國際和平與安全之能力，

深信此問題備極複雜，需要徹底審議，計及該地區當前情勢與政治現實，俾尋得妥善解決之途徑，

一、決議由大會委派會員國組成一……國委員會檢討並研究當前情勢之所有方面藉向大會第二十二屆常會提出適當辦法，使中國在聯合國之代表權問題獲得深符憲章原則與宗旨之公允實際解決；

二、籲請所有關係政府協助該委員會覓致此種解決辦法。⁷⁴

表決結果，34票贊成，62票反對，25票棄權，遭到否決。對於這一決議草案，中華民國難得和阿爾巴尼亞、蘇聯等向來對臺灣極不友善國家立場一致，一起投下反對票。美國則一如其原先承諾，投下贊成票。加拿大雖未參加提案連署，亦投下贊成票。至於蔣介石在投票前一天（11月28日）還特別向馬康衛交代要向其清楚解釋美國真正立場的日本，則與加拿大、義大利等國一起投下贊成

⁷³ 沈錡與馬康衛的會談內容，見The U.S. Department of State ed., *FRUS, 1964-1968*, vol. XXX, China, pp. 467-469. 至於馬康衛所稱對中華民國並不友善的該屆聯合國大會主席，為阿富汗籍巴夏克（Abdul Rahman Pazhwak），參考外交部編，《中華民國出席聯合國大會第二十一屆常會代表團報告書》，頁2。

⁷⁴ 外交部編，《中華民國出席聯合國大會第二十一屆常會代表團報告書》，頁45。

票。⁷⁵ 這一投票情形，無異於向臺北嚴重示警，傳統上支持「重要問題」策略的中華民國邦交國，例如加拿大、義大利、日本、比利時、智利、紐西蘭等國，亦開始附和成立研究委員會的主張，顯見這些與中華民國仍保持邦交的盟友，對於聯合國中國代表權問題年年引發爭議，卻又年年懸而不決，而北京在國際間影響力與日俱增，卻無法進入聯合國的現狀，亟思有所改變。可以說，1966年由加拿大所掀起的「兩個中國」或「一中一臺」爭議，以及義大利主動向聯合國大會提出成立「研究委員會」草案，都顯示中國代表權問題懸宕10餘年下來，聯合國支持臺北的集團內部已漸漸找不到足夠凝聚力。美國礙於蔣介石不時以「退出聯合國」相要脅，同時除了繼續支持臺北亦無其他更好辦法，於是繼續以拖延戰術面對中國代表權問題，凡此皆預告了5年後（1971年）中華民國被迫離開聯合國的結局。

陸、結語：反思「漢賊不兩立」外交政策

1971年10月25日中華民國被迫退出聯合國，無疑是1949年中華民國政府撤守臺灣以來，所經歷最嚴重的外交挫敗。聯合國是當今全世界最重要的政府間國際組織（International Governmental Organization, IGO），在第二次世界大戰結束以來的70年時間裡，全世界所有國家藉著參與聯合國及其轄下各種直屬委員會，以及與聯合國存在聯繫關係的「專門機構」（specialized agencies）和「相關組織」（related organizations），⁷⁶ 在實質上創造出一個由全人類和所有國家共同參與的各種國際事務之協調互助機制。1971年中華民國離開聯合國之後，等於失

⁷⁵ 有關義大利等六國所提設立研究委員會案之投票情形，見外交部編，《中華民國出席聯合國大會第二十一屆常會代表團報告書》，頁58。

⁷⁶ 所謂聯合國之「專門機構」，係依據聯合國憲章第五十七條及第六十三條規定，透過聯合國經社理事會（ECOSOC）與聯合國產生聯繫關係的國際組織，例如國際勞工組織（ILO）、世界衛生組織（WHO）等。至於「相關組織」，亦係透過經社理事會與聯合國產生聯繫，例如國際原子能機構（IAEA），或是國際貿易組織（WTO）等。目前聯合國共有15個專門機構，以及5個相關組織。見聯合國官網：<http://www.un.org/en/aboutun/structure/>（2018/6/22點閱）。

去了參與全球治理（global governance）⁷⁷ 最重要的政府間國際平台，其後果就是全體國民失去了許多參與國際社會的重要機會，臺灣人成為舉世少見的「國際孤兒」。

然而回顧從1950年到1971年失去聯合國席位的整個過程，中華民國政府在決策上是否犯了任何致命缺失？這段歷史究竟應該以「聯合國賴以建立的各種理想遭到大會出賣」，⁷⁸ 中華民國代表團憤而決定退出作為總結；還是中華民國政府未及早見到國際情勢的變化，亦未相應作出正確判斷，因而不無反省及檢討的空間？

可惜的是，失去聯合國席位將近半個世紀以來，不論是政府官方文書，或是學術性及一般性之歷史書寫，鮮少聽到針對聯合國戰場失敗的歷史經驗及其決策責任，進行反省和檢討的聲音。40多年來的標準官方說法，不是怪罪美國尼克森（Richard Nixon）政府大打「中國牌」，放棄對傳統友邦中華民國的道義和責任，就是像當年外交部長周書楷在聯合國大會上所宣讀的退出聲明，指控聯合國賴以建立的各種理想已遭到出賣，中華民國只能選擇退出。

本文旨在呈現1966年美國詹森政府面對中華民國在聯合國的席位危機，為此白宮絞盡腦汁，同時也費了一番努力，企圖找到解套的辦法。對於詹森及國務卿魯斯克來說，1966年正值越戰高峰，華府面對國內及國外諸多壓力，不止國際上傳統友邦（例如加拿大和義大利）對於美國持續運用影響力將中華人民共和國排除於聯合國之外，感到不耐；就連美國國內民調，都有過半數民眾支持讓中共政權有條件進入聯合國。從該年詹森總統、魯斯克，以及幕僚官員討論聯合國中國代表權問題的檔案紀錄，可以看出白宮早就不反對讓中共進入聯合國，問題只在於不想讓中共進入安理會，免得已經為越戰焦頭爛額的詹森，更加頭痛。因此美國繼續支持中華民國留在聯合國內，既符合兩國各自的立場及國家利益，同時又因為中華民國政府代表依然穩坐「中國」席位，中共決策高層基於同一性質的

⁷⁷ 有關「全球治理」的理論與實務，參考曹俊漢，《全球化與全球治理》（臺北：韋伯文化出版公司，2009年）一書之論述。

⁷⁸ 時任外交部長的周書楷於1971年10月25日在聯合國大會宣布退出時的發言內容，見外交部國際司編，《中華民國出席聯合國大會第二十六屆常會代表團報告書》（臺北：編者，1972年），頁108。

「零和」考量，堅決不與中華民國政府代表身處同一國際組織，⁷⁹ 因此實質上發揮了繼續阻擋「紅色中國」於門外的效果，何樂不為？而且如此一來，責任轉嫁到北京頭上，美國就不必再承擔惡意阻撓中共入會的罵名了。

只不過在白宮尋求解決問題的過程中，最大的絆腳石並非來自北京，反而來自臺北。從1966年臺北與華盛頓之間有關聯合國中國代表權問題的策略爭議，可以發現臺北當局在外交政策上的僵硬與拒絕溝通。任何涉及讓中華人民共和國加入聯合國的構想或提案，均遭臺北以「退出聯合國」相要脅，以致竭盡全力維護臺灣在聯合國地位的美國，亦常蒙受無力之感。蔣介石用來對付中共政權的「零和競賽」策略，自稱為「漢賊不兩立」，⁸⁰ 其根本思維在於將外交政策視作是「反共復國」戰略的一部分，以致面對決策時，相當程度必須犧牲外交專業的判斷，以配合對敵作戰的需要。

外交決策固然必須考慮國家尊嚴、政府顏面，甚至是意識形態等抽象因素，然而更實際的利害權衡、彈性空間，以及未雨綢繆，爭取早先一步站穩戰略制高點，都是外交工作基本的教戰守則。1950年以來，中華民國能夠穩坐聯合國中國席位，並非國際間友邦相信蔣介石的政府貨真價實足以代表中國，而是一方面來自美國支持，二方面亦沒有正當理由為了准許中共入會，而排擠中華民國在聯合國內的合法權益。因為不論蘇聯或是阿爾巴尼亞，從1950年起至1971年在聯合國各屆大會的提案，除了「恢復中華人民共和國之合法權益」外，尚必須「驅逐蔣介石的代表」，這樣的決議草案內容，與中華民國堅持自己為代表中國之唯一合法政府一樣，均很難說服聯合國內的其他國家。中華民國政府決策高層一心一意想把聯合國大會會場當作與中共政權對抗鬥爭的戰場，卻未意識到長久將中華人民共和國排斥於聯合國外，已不孚全球多數國家之所望，亦未察覺絕大多數國家

⁷⁹ 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』，不論是用『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。」見中共中央文獻研究室編，《周恩來外交文選》（北京：中央文獻出版社，1990年），頁257。

⁸⁰ 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》，第2冊（臺北：中華大典編印會，1974年第4版），頁2306；以及第3冊，頁2464-2465。

皆認為中共進入聯合國，不應以犧牲中華民國為代價。如果能夠早一步體認這一國際局勢，並妥為運用，而非一味死守「漢賊不兩立」立場，則國際社會未必盡屈服於北京的要脅，中華民國就算守不住安理會席位，至少聯合國會員國的基本權益，還有一搏之機會。

生於1887年10月31日的蔣介石，在1966年聯合國大會第二十一屆常會召開時，按虛歲計算已高齡80。作為國家最高領導人與幾乎所有重大決策的唯一裁奪者，即便精神與體力尚能負荷，然而心態與思維模式，難免不墜入僵固與偏執之境地而不自知。1971年4月23日，美國退休外交官墨菲（Robert D. Murphy, 1894-1978）以尼克森總統私人特使身分訪問臺北，在國父紀念館與蔣介石進行會談，差不多一個月之後，尼克森於5月21日下午在白宮橢圓形辦公室召見墨菲，詢問其與蔣介石見面的心得報告，墨菲第一句話便說：「蔣介石老了（Chiang Kai-shek is old）。」⁸¹ 這一年蔣介石即將屆滿84足歲，如此高齡的老人，面對年方58歲、正打算放手大玩「中國牌」的尼克森，難免予人時不我予之慨。

中華民國在失去聯合國席位前夕的關鍵那幾年，所有決策權力完全掌握在一位80餘歲老人身上，未免置國家命運於跼蹐危殆之境。1966年11月，正當加拿大、義大利企圖在聯合國發難以突破中國代表權問題多年僵局之際，蔣介石卻在該月20日的日記中寫下對自己一生最大的失敗與錯誤的反省，他說：

今已八十之年，平生最大之失敗與錯誤之事，莫大於……第一，不應承認美俄之雅爾大（達）之密約；第二，不應……訂立中蘇友好協定，喪失外蒙與東北之主權；第三，不應企圖美國之援助而接受其馬下兒（馬歇爾）來華調停國共合作……。迄今後悔莫及，追悔亦已無益。……今後在國際上無論遭遇任何困難與危機，甯使光榮失敗，而對法律與公理決不能作絲毫之退讓，……此次聯合國中，美、加、義、比與智利對我之陰謀與陷阱，決不能重蹈過去之覆轍，古訓「寧為玉碎，毋為瓦全」，切記，毋忽！⁸²

⁸¹ The U.S. Department of State ed., *FRUS, 1969-1976, Nixon-Ford Administrations* vol. V, United Nations, 1969-1972 (Washington D.C.: United States Government Printing Office, 2004), p. 683.

⁸² 呂芳上主編，《蔣中正先生年譜長編》，第12冊，頁345-346。

簡言之，蔣介石一生最大的失敗就是1949年失去中國大陸領土，他的餘生始終抱持著對這一錯誤的悔恨與執拗。然而他的自我救贖之路並不是學習如何在國際險惡環境中增進生存技巧，而是反其道而行，以「光榮失敗」和「毋為瓦全」的悲壯之姿企圖尋求一己信念之證成。這種在戰場上的自殺攻擊手段，用於1960年代至1971年間臺灣在聯合國險惡環境中的生存之戰，最終只是鑄下另一個歷史的錯誤與悔恨。

徵引書目

一、檔案

- 《蔣中正總統文物》（臺北，國史館藏）
〈我與聯合國〉。
《蔣經國總統文物》（臺北，國史館藏）
〈聯合國案（二）〉。

二、史料彙編、文選

- 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》。臺北：編者，1962年。
- 外交部編，《中華民國出席聯合國大會第二十屆常會代表團報告書》。臺北：編者，1966年。
- 外交部編，《中華民國出席聯合國大會第二十一屆常會代表團報告書》。臺北：編者，1967年。
- 外交部國際司編，《中華民國出席聯合國大會第二十六屆常會代表團報告書》。臺北：編者，1972年。
- 呂芳上主編，《蔣中正先生年譜長編》，第9冊。臺北：國史館，2015年。
- 呂芳上主編，《蔣中正先生年譜長編》，第12冊。臺北：國史館，2015年。
- 中共中央文獻研究室編，《周恩來外交文選》。北京：中央文獻出版社，1990年。
- U.S. Department of State. *The China White Paper*. Stanford, Cal.: Stanford Uni. Press, 1967.
- U.S. Department of State ed. *Foreign Relations of United States, 1961-1963*, vol. XXII, Northeast Asia. Washington D.C.: United States Government Printing Office, 1996.
- U.S. Department of State ed. *Foreign Relations of United States, 1964-1968*, vol. XXX, China. Washington D.C.: United States Government Printing Office, 1998.

U.S. Department of State ed., *Foreign Relations of United States, 1969-1976, Nixon-Ford Administrations Vol. V, United Nations, 1969-1972*. Washington D.C.: United States Government Printing Office, 2004.

三、專書

Lee Edwards著，馬凱南、梁嘉木、賴秀峰合譯，《我為中國而生一周以德的一生及其時代》。臺北：中央日報出版部，1991年。

王炳南，《中美會談九年回顧》。北京：世界知識出版社，1985年。

丘宏達，《聯合國研究》。臺北：國立政治大學國際關係研究中心，1994年。

涂成吉，《克萊恩與臺灣》。臺北：秀威資訊科技公司，2007年。

馬繼森，《外交部文革紀實》。香港：中文大學出版社，2003年。

秦孝儀主編，《蔣總統集》，第2冊。臺北：中華大典編印會，1974年第4版。

秦孝儀主編，《蔣總統集》，第3冊。臺北：中華大典編印會，1974年第4版。

曹俊漢，《全球化與全球治理》。臺北：韋伯文化出版公司，2009年。

張淑雅，《韓戰救臺灣？：解讀美國對臺政策》。臺北：衛城出版，2011年。

陳志奇，《美國對華政策三十年》。臺北：中華日報社，1981年再版。

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）》。臺北：國史館，2002年。

Accinelli, Robert. *Crisis and Commitment: United States Policy toward Taiwan, 1950-1955*. Chapel Hill, North Carolina: The University of North Carolina Press, 1996.

Bush, Richard C. *At Cross Purposes: U.S.-Taiwan Relations Since 1942*. Armonk, New York: M.E. Sharpe, 2004.

Chiu, Hungdah, ed. *China and the Question of Taiwan*. New York: Praeger Publishers, 1973.

Tucker, Nancy Bernkopf. *Taiwan, Hong Kong, and the United States, 1945-1992: Uncertain Friendships*. New York: Twayne Publishers, 1994.

四、期刊、專書論文

王正華，〈蔣介石與1961年聯合國中國代表權問題〉，《國史館館刊》，第21期

（2009年9月）。

李福鐘，〈1961年美臺關於聯合國中國代表權問題的爭議〉，《臺灣史學雜誌》，第18期（2015年6月）。

張欽盛，〈加拿大與聯合國中國代表權〉，《近代中國》，第109期（1995年10月）。

Tucker, Nancy Bernkopf. “John Forster Dulles and the Taiwan Roots of the ‘Two Chinas’ Policy,” in Richard H. Immerman, ed., *John Forster Dulles and the Diplomacy of the Cold War*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

五、網路資料

聯合國官網：<http://www.un.org/en/aboutun/structure/>（2018/6/22點閱）。

