

蔣介石與1961年聯合國中國代表權問題

王正華

摘要

1961年聯合國大會第16屆常會對中國代表權問題以重要問題方式作成決議，不僅開創先例，並保障中華民國在聯合國席次，直至1971年。由於前一年緩議案勉強過關，適時美國總統甘迺迪（John F. Kennedy）新上任，國務院討論對華新政策，試探「兩個中國」方案；又因外蒙入會問題，蔣介石決定使用否決權，使中國代表權問題的交涉陷入困境，也造成中華民國和美國關係的高度緊張。蔣介石以放棄對外蒙入會的否決權，得到甘迺迪承諾支持中華民國政府為代表中國的唯一合法政府，並阻止中共進入聯合國，最後促成中國代表權問題以重要問題案通過，寫下外交史上的重要一頁。

1961年聯合國中國代表權問題由緩議案變成重要問題案，改變的原因與過程，中華民國與美國交涉的爭議，蔣介石在決策上的角色，蔣介石和美國甘迺迪總統、國務院之間的互動，是本文探討的重點。

本文除前言、結論外，分四個部分討論：一、「兩個中國」方案的試探；二、重要問題案的構思與提出；三、放棄否決外蒙入會以保代表權；四、組設研究委員會的爭議與通過重要問題案。

關鍵詞：蔣介石、葉公超、魯斯克、重要問題案、中國代表權問題。

Chiang Kai-shek and the Question of Chinese Representation in UN, 1961

Cheng-hua Wang^{*}

Abstract

In 1961 the 16th General Assembly made a resolution of Important Question to guarantee the Republic of China's seat at UN till 1971. But on October 25, 1971, Resolution 2758 was passed by the General Assembly, withdrawing recognition of the ROC as the legitimate government of China and recognizing the representatives of the PRC as the sole legitimate representative of China. During the years John F. Kennedy took the presidency of the United States (1961-63), the State Department debated over the issue of two Chinas from time to time, and Chiang Kai-shek cast a veto to block the admission of the Mongolian People's Republic to the United Nations (1961). The relations between USA and ROC thus turned tense. Later, Chiang gave up the veto in exchange for Kennedy's recognition that ROC still was the only legitimate government of China and that PRC should not be admitted into the UN. It was at this point that the General Assembly made an important decision that the Chinese Representation was passed as Important Question Resolution.

This paper explores how the Republic of China negotiated with the United States, "chi-rep" question transformed from Moratorium to Important Question Resolution, and Chiang Kai-shek interacted with John J. Kennedy and the State Department in order to maintain ROC's seat in UN.

This paper is divided into four sections: (1) the issue of two Chinas, (2) initiation of an important question of Chinese Representation, (3) the giving up of the veto in exchange for the representation seat at UN, (4) the formation

* Senior Researcher, Academia Historica.

of a research committee and the process of passing of the Question of Chinese Representation.

Keywords: Chiang Kai-shek, Yeh Kong-cho, Dean Rusk, Important Question Resolution, the Question of Chinese Representation.

蔣介石與1961年聯合國中國代表權問題*

王正華**

前言

聯合國大會中所謂中國代表權問題，係於1950年第5屆常會中首次發生。該屆常會曾就蘇聯、印度之「排我納匪」提案，逕予表決（即實質性處理）。惟自1951年第6屆常會起，歷屆常會均就友邦所提緩議案舉行表決（即程序性處理）。此項緩議案，在第6屆常會中，係由美國授意泰國出面提出；自第7屆常會起，均由美國單獨具名提出。緩議案重點，一是不將中國在聯合國之代表權提案列入議程，二是決定該屆常會期間不討論所有關於拒絕中華民國政府代表出席，或准許中華人民共和國中央人民政府代表出席之提案。美國採用緩議方式之初意，主要在爭取英國合作，英國因已承認北京政權，不能在實質上支持中華民國的代表權，但可贊成暫不討論代表權案之程序處理方式。¹1960年聯合國大會第15屆常會緩議案以8票險勝，美國總統甘迺迪（John F. Kennedy）上任，新政府新氣象，評估1961年中國代表權必須改變方式，否則難獲多數會員國支持，即從年初以來和中華民國政府進行中國代表權的交涉，又因1961年外蒙入會案，中華民國堅持使用否決權，連帶影響到茅利塔尼亞（Islamic Republic of Mauritania）入會，茅國是否能入會關係非洲國家對

* 本文係國科會補助專題研究計畫「蔣介石與民國政治—蔣介石與聯合國中國代表權問題」第一年期論文，計畫編號：NSC 96-2411-H-292-002-MY2，初稿發表於中國近代史學會、財團法人中正文教基金會、國立政治大學歷史學系、國立政治大學文學院中國近代史研究中心主辦，「回歸歷史的蔣介石研究」國際學術研討會（臺北，2008年4月）。

本文承蒙兩位匿名審查人提供寶貴意見，並蒙國立政治大學歷史研究所饒宇婷、蔡睿恂協助資料蒐集，特此致謝。

收稿日期：2008年11月11日；通過刊登日期：2009年5月21日。

** 國史館纂修

1 「關於聯合國大會對我國代表權處理方式問題之說帖」，〈美國對華政策及我在聯合國代表權問題（第1冊）〉，《外交部祕書處檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館藏（以下省略），檔號：805/0094。

中國代表權的支持，為當年中國代表權的交涉增添變數，更形複雜，也造成中美關係的高度緊張。

1961年聯合國中國代表權由緩議案變更為重要問題案，是中國代表權關鍵性的改變，繼續保障中華民國在聯合國的席位達十年之久。學界有關的討論，專書多屬國際政治的範疇，早期期刊論文不乏討論中國代表權問題，然多係研究外交或國際政治的學者。學位論文出自美國研究所、政治研究所者，多使用政治學上的組織行為模式、理性行為模式、政府政治模式等來解析問題，又以對美國政府的決策分析為主，並無法深入瞭解中國代表權改變的歷史因素，尤其是蔣介石總統的決策和思維。其中蔡秉修論文對研究回顧有詳細介紹，對1961年中國代表權有專節討論，大量利用外交部檔案，探討中華民國政府決策為其主要特色，惟焦點置於外蒙案更甚於重要問題的討論。²

-
- 2 相關研究成果，專題討論1961年中國代表權問題的論文，如：牛大勇，〈肯尼迪政府與1961年聯合國的中國代表權之爭〉，《中共黨史研究》，2000年第4期（7月）；顧寧，〈肯尼迪政府阻撓中國重返聯合國始末〉，《世界歷史》（北京），1996年1期（2月）；清水麗，〈台灣における蔣介石外交—1961年の国連問題をめぐる原則と妥協〉，《常磐國際紀要》（水戸：常磐大學國際部），第6號（2002年）；石川誠人，〈信賴性の危機と維持—1961年国連中国代表權をめぐる米華關係〉，《中国研究月報》（東京：中国研究所），第61卷第12號（2007年12月）。學位論文有許璽馨，〈中華民國於聯合國代表權之變更：自緩議案更動為重大議題之決策過程〉（臺北：淡江大學美國研究所碩士論文，2007年）。以專章討論者，如張有溢，〈聯合國中國代表權問題的演變始末〉（臺北：國立臺灣大學政治研究所碩士論文，1975年）；周啟宇，〈由國際體系理論國內政治決策模式看美國政府處理聯合國「中國代表權」問題之政策（1961-1971）〉（臺北：淡江大學美國研究所碩士論文，1994年）；王湘菁，〈美國在聯大重要問題案策略之決策過程（1961-1971）〉（臺北：淡江大學美國研究所碩士論文，2005年）；蔡秉修，〈中華民國退出聯合國歷程之研究（1949-1971）〉（中壢：國立中央大學歷史研究所碩士論文，2008年）。討論甘迺迪政府對華政策者，如溫強，〈肯尼迪政府與中國—『遏制但不孤立』政策的緣起〉（天津：天津古籍出版社，2005年5月）；Thomas G. Paterson, *Kennedy's Quest for Victory : American Foreign Policy, 1961-1963* (New York : Oxford University Press, 1989)；Noam Kochavi, *A Conflict Perpetuated : China Policy during the Kennedy Years* (Westport : Praeger, 2002)；日文論文有井上正也，〈国連中国代表權問題と池田外交—国府「分断固定化」構想をめぐって、1957-1964〉，《神戸法學雜誌》，第57卷第1號（2007年6月）。探討中國代表權的外蒙因素，有梁志，〈論1961年中國在聯合國的代表權問題中的蒙古因素〉，《當代中國史研究》，第8卷第1期（2007年1月）；唐小松〈1961年美蔣關於外蒙古聯合國代表權問題的爭論〉，《史學月刊》，2003年第1期。

本文繼〈蔣介石與1961年「蒙古人民共和國」入會案〉一文後，³針對1961年中國代表權由緩議案改變為重要問題案，探究美國在阻止中共進入聯合國的前提下，如何提出中國代表權的替代方案，中華民國政府和美國爭議為何？重要問題案是如何構思與提出，和内蒙入會案有何關聯？蔣介石總統在決策過程中扮演的角色為何？如何影響美國的亞洲政策？

一、「兩個中國」方案的試探

美國政府的「兩個中國」政策，最早提出這個概念，始自1955年艾森豪（Dwight Eisenhower）總統任內，而魯斯克（Dean Rusk）出任國務卿以後，更試圖著手推動。⁴聯合國大會第15屆常會於1960年10月8日就美國所提暫不討論中國代表權問題之決議草案（緩議案）舉行表決，以42票對34票，22票棄權，予以通過。贊成票數較歷年為低，而反對票數，較歷年為高，非洲新興國家大多數棄權，此種趨勢，對中華民國極為不利。美國務院事後即評估緩議案或不能再用，開始有研擬新方案的考慮，外交部內部也因應可能變化研商對策。美國開始試探性的拋出「兩個中國」構想，一方面因為中華民國代表團多年來的工作努力，在聯合國中極受尊重，並孚眾望；另一方面，為數亦多的國家認為中共既已存在亦應獲准加入。⁵

外交部長沈昌煥1961年1月24日約見美國駐華大使莊萊德（E. F. Drumright），針對美國駐聯合國代表團大使史蒂文生（Adlai E. Stevenson），在參議院外交委員會發言，「或不可能拒中共入聯合國」一語，勢將造成一直支持中華民國代表權的國家立場鬆動；又美方屢發言臺灣的「獨立」、「自主」，廣泛解釋為美國政策將有基本改變的信號，建議中美兩國儘早就共同利害問題及立場會同檢討。⁶

2月3日，駐美大使葉公超和國務卿魯斯克晤談，探詢美國政府對承認中共和容

3 王正華，〈蔣介石與1961年「蒙古人民共和國」入會案〉，《國史館館刊》，第19期（2009年3月）。

4 楊耀誠，〈甘迺迪政府暫緩推動「兩個中國」之決策過程〉（臺北：淡江大學美國研究所博士論文，2001年），頁65、67。

5 「蔣廷黻代表和史蒂文生代表會談簡記」（1961年4月26日），〈我國在聯合國代表權問題（第2冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0082。

6 「沈昌煥部長對莊萊德大使口頭聲明」（1961年1月24日），〈中美兩國有關重要文件（第1冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0008。

其進入聯合國的政策。魯斯克告以中國代表權問題用緩議案逐漸失去支持。葉公超則表示，希望盡一切努力，維持緩議方案，在未商妥更佳方案之前，美國不應輕易放棄。⁷

3月17日，葉公超再訪魯斯克談中國代表權問題，鄭重告以中華民國政府認為緩議案不應輕易放棄。魯斯克認為：中華民國政府目前最切要的事是爭取國際支援，以保全其在聯合國的席位，並保持「在臺灣的一切」。他提出一嚴肅的議題要中華民國政府抉擇：採取「如非全璧，寧捨勿取」的態度，或不論情況如何演變，仍堅守其聯合國會員國的地位。魯卿謂：中華民國政府若能採取後一立場，相信中華民國留在聯合國一日，中共必將拒絕入會一日。葉公超提出兩點個人觀察：一為中華民國政府將不為便利中共進入聯合國取代其席位而退出聯合國；二為中華民國政府在任何情況下，將絕不變更其在聯合國的正式國號。⁸

美國務院釋出對中國代表權立場改變的試探訊息，隱含「兩個中國」，葉公超返國述職前，3月22日再和魯斯克研商。葉公超問魯卿：中共是否應以普通新會員國身分申請入會，或兼有安全理事會席次。魯卿認為目前最重要是中華民國政府是否採取「如非全璧，寧棄勿取」之態度，或以假定其續留聯合國中共必不欲入會著想，而保全其在聯合國會員資格。葉公超表示，中華民國政府極難同意並公開贊成「兩個中國」之擬議，其困難理由為：一、與一貫的國策不符。二、若暗示將放棄大陸權益，將有違憲法，且現任國民大會代表及立法委員，均係在大陸時由中國各省選舉產生，若照上述擬議，中華民國政府不再代表中國大陸，則立法委員及國民大會代表必將譁然，而政府亦極難繼續執行職務。三、大陸及海外千萬中國人民現仍仰望中華民國為希望之光，若照所擬安排，必將使彼等灰心喪志。四、大陸現正發生災難，局勢每況愈下，自由世界應適時對中共增加壓力，而不應無端抬高其聲

7 「譯葉公超訪魯斯克國務卿談話節要」（1961年2月3日），〈中美兩國有關重要文件（第1冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0008。Memorandum of Conversation, February 3, 1961, *Foreign Relations of the United States*（以下簡稱FRUS），1961-1963, Volume 22 : Northeast Asia (Washington : United States Government Printing Office, 1996), pp. 4-6.

8 「魯斯克和葉公超會談簡要紀錄」（1961年3月17日），〈中美兩國有關重要文件（第1冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0008。Memorandum of Conversation, February 17, 1961, *FRUS*, 1961-1963, Vol.22, pp. 33-36.

望。魯卿說明續用「緩議」方式以確保中華民國在聯合國席次，已屬無望，美國政策不以容許北京政權以任何資格進入聯合國為目的，故美國切盼中華民國保全其在聯合國之現有地位。但若中華民國政府堅持代表整個中國，則中共進入聯合國問題必將成為代表權問題，而視作程序事項處理，則聯合國會員國僅出席投票過半數的決定，即可使中共進入聯合國。魯斯克最後確切表明：不能期望美國以中華民國政府不久將重返大陸，或現仍以全中國之政府執行職務之理論，為其國策之基礎。如果中華民國政府能將其權益主張限於其現所實際控制之領土，則美國當設法獲取聯合國大多數會員國之支持，而保全中華民國在聯合國的席位。⁹

從3月17日和22日的談話，魯斯克向葉公超試探中華民國政府對「兩個中國」安排接受的程度，葉公超隨即返國述職。基於史蒂文生在參議院的答詢，魯斯克的談話，以及英國首相麥米倫（Prime Minister MacMillan）將於4月初赴美訪晤甘迺迪，讓中共進入聯合國的主張甚囂塵上，英國和美國的會商，將成為中國代表權發展的重要觀察點。

總統蔣介石和副總統兼行政院長陳誠，對此重大問題特別慎重。3月24日，先由外交部內部討論在聯合國代表權問題因應對策，行政院副院長王雲五主持。會上討論「兩個中國」方案對中華民國的利弊得失，沈昌煥分析美方態度：一、支持中華民國會籍。二、美自認目前威望不够，無法使緩議案繼續有效，故而另擬辦法，使我國留在聯合國內，希望中共自己不願入會，造成另一僵局。沈昌煥認為此種辦法並非技術運用問題，而是政治問題。美國鑒於國際姑息妥協空氣瀰漫，欲以此策略運用辦法向我方試探，我方接受「兩個中國」之後，第二步「臺灣國際化」、公民投票等問題接踵而至，既無法抗拒，又無置辯餘地，此乃涉及基本國策，不能不堅決反對，讓美國瞭解我方有「如非全璧，寧棄勿取」的決心。王雲五最後裁示：必須向美國嚴重聲明基本國策，並洽請美國繼續運用緩議案支持中華民國。¹⁰

葉公超返國述職，副總統陳誠於3月26日召見並與有關人員共商代表權問題。

9 「葉公超與魯斯克談話簡要紀錄」（1961年3月22日），〈中美兩國有關重要文件（第1冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0008。

10 「關於我國聯合國代表權問題因應方策討論會紀錄」（1961年3月24日），〈中美兩國有關重要文件（第1冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0008。

葉首先說明緩議案的困難所在，美國民主黨的國務卿魯斯克、聯大代表史蒂文生、國務副卿鮑爾斯（Chester Bowles）都不贊成續用緩議案。美方所擬新方案意在邀請中共參加聯合國，預料必然拒絕參加，故此新方案絕不致在安理會提出。葉公超和蔣廷黻商議的共同意見是，「應留在聯合國至最後一秒鐘，萬不可言撤退」。然沈昌煥建議答覆美方「如非全璧，寧捨勿取」，則美方必能瞭解中共入聯合國後之嚴重後果，或需另想他法，未必全無轉圜餘地。退出聯合國勢必在國際間產生不利後果，但接受或默認「兩個中國」安排，不啻放棄大陸主權及同胞，毀棄憲法，基本立場一經動搖，則恐臺灣亦將無法苟全，此事關係國家命脈，自宜慎重抉擇。陳誠最後指示：堅決反對任何「兩個中國」之擬議，在決策上已成共識，至於技術應付辦法，由外交部繼續研究。¹¹

3月27日，蔣介石召見葉公超，先由總統府祕書長張羣報告26日在副總統寓所會談經過及因應方針綜合要點為：一、無法接受「兩個中國」並存於聯合國。二、任何決議案使我國默認僅代表臺灣，即令中共拒不入聯合國，對我國損害已極大，亦無法接受。三、應將此堅定立場告知美方，以不惜放棄會籍之決心，繼續奮鬥，以阻中共入會。四、應自策略觀點、憲章及議事規則中，研擬具體方案，與美商討。沈昌煥說明美國立場，希望我們先作心理上的調整，與其堅持代表權屬我國，不如轉而堅持我國應續留聯合國。對美國意見的研判：美方企圖在對華政策不變的口號下，以「保全中華民國在臺所有一切」及「阻中共入聯合國」為策略運用，以期誘導我方接受其「兩個中國」的布局。如我方接受其安排，即表示我方同意放棄對大陸主權的主張，即令中共反對與我國在聯合國為會員國，美方仍可逐步推行「臺灣國際化」及「臺灣獨立」的政策，以減少中共攻擊美國占領臺灣的口實，而增加中共武力解放臺灣的困難。¹²

當時決策會議上，對贊同美方計畫或抱定「若非全璧，寧捨勿取」態度的利弊得失，是有全面的分析和評估。蔣介石最後裁示：

11 「副總統陳誠與葉公超會談紀錄」（1961年3月26日），〈中美兩國有關重要文件（第1冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0008。

12 「總統蔣介石召見葉公超會談紀錄」（1961年3月27日），〈中美兩國有關重要文件（第1冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0008。

- 一、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布局，至於不能獲得支持票，乃一種說法而已。
- 二、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。
- 三、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。
- 四、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。
- 五、倘若我退出聯合國而共匪加入聯合國，在國際上絕非一件小事情。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。¹³

從當時決策時研判各種情勢的考慮，並非不清楚退出聯合國的嚴重後果，蔣介石最後採納沈昌煥的建議：「若非全璧，寧捨勿取」，確立立國根基的前提下，不惜退出聯合國。這是決定中華民國未來在聯合國地位的關鍵抉擇，美國試圖根本解決中國代表權問題，穩固中華民國在聯合國席次，但任何涉及「兩個中國」的安排都沒有商量餘地。

綜合以上的重要研商，外交部長沈昌煥於3月30日上呈蔣介石「中國政府對我國在聯合國代表權問題之立場」，申述政府對聯合國代表權的立場，對美方任何「兩個中國」或其他有損中國主權之擬議堅決反對，尤其是對中共採用「入會與否聽其自便」之策略，主張應力勸美國沿用緩議方案，強調一切技術運用，必須根據政策，不可毀棄立場，犧牲原則，萬一將來局勢不可挽回，寧願退出聯合國，以保

13 「總統蔣介石召見葉公超會談紀錄」（1961年3月27日），〈中美兩國有關重要文件（第1冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0008。

持國家立場與尊嚴。¹⁴反對聯合國任何「兩個中國」的安排，形成既定政策。

外交部4月1日訓令葉公超及蔣廷黻對美國交涉依據：力促美國政府採取不放棄「緩議」方式立場，並以一切方法拉攏多數會員國反對中共入會為急務；政府認為如緩議案失敗而須另採新方案時，中美雙方應共同致力，使聯合國中國代表權問題不被視為程序事項，而須作為「重要問題」考慮之。凡將中共進入聯合國問題視同新會員而做之任何安排，必具有「兩個中國」之含意，政府自不能予以接受。¹⁵

葉公超返回華府，4月3日約見魯斯克，呈遞蔣介石4月1日致甘迺迪函，要言：

敝國政府基於聯合國成敗及國家利害，斷不能容忍所謂兩個中國或任何

變更中國代表權性質之安排。此乃中國傳統革命精神，忠奸不容並存。¹⁶

並就3月兩次會談討論中國代表權新方案，說明中華民國政府的基本態度，就是無法接受、支持或默認聯合國中有任何造成「兩個中國」情勢之擬議，尤其這項擬議之最後效果，雖在阻擋中共進入聯合國，但一旦大會予以通過，聯合國大門遂向中共常開，聽其隨時進入。所以，中華民國政府希望在聯合國下屆大會再度支持使用緩議案。美方表示，美國已盡力洽助緩議案，但有事實上的困難，美方認為將緩議案成敗寄望於非洲新興國家是極為危險的事情。¹⁷

魯斯克從葉公超帶回的訊息判斷，中華民國政府對其已不再實際控制大陸之事實，仍不願遷就適應。蔣介石是採取「倘非全璧，寧捨勿取」的態度。葉公超說明：1958年10月中美聯合聲明，為中華民國政府為顧及現實所能採取的最大限度。否則，中華民國政府在臺灣統治的合法性將遭到挑戰。¹⁸

葉公超返美和美方人員進一步商談後，曾於4月5日致函蔣夫人宋美齡，對於國

14 「外交部長沈昌煥上總統蔣介石呈」(1961年3月30日)，〈特交檔案分類資料—外交：對聯合國外交〉，第20卷，《蔣中正總統檔案》，國史館藏（以下省略），典藏號：002080106020007。

15 「沈昌煥上總統呈」(1961年4月1日)，〈我國在聯合國代表權問題（第1冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0081。

16 「總統致甘迺迪總統函（核定稿）」(1961年4月1日)，〈我國在聯合國代表權問題（第1冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0081。

17 「葉公超與魯斯克會談簡要」(1961年4月3日)，〈中美兩國有關重要文件（第1冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0008。

18 「葉公超與魯斯克會談簡要」(1961年4月3日)，〈中美兩國有關重要文件（第1冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0008。

內率言退出聯合國的言論深以為慮，力言：目前必須避免談到「退出」聯合國，並建議：

吾人必須接受一項重要事實，即：在聯合國一類議會式的場合中，我必須設法獲致確定之多數票。因此，吾人亟應循從任何能保持我國基本政治立場之可行辦法。此一基本立場即為：縱使任何人不再視共匪為敵人，吾人仍必須繼續視共匪為敵人，因一旦共匪果得插足於聯合國，我國即不能再留於聯合國內。在此嚴重關頭，我國切須留於聯合國內；但凡我可免於損失更多聲望而又能阻止共匪進入聯合國，則我國對於已承認共匪者在聯合國大會中之一切言論及提議，切不應過於介意。¹⁹

葉公超這封信的重點，在於反對輕言退出聯合國，並委婉主張有彈性的空間，因決策當局斷絕「兩個中國」的任何安排，實沒有商量的餘地。觀察後來的發展，可以確定的是，蔣介石沒有採納葉公超的主張。再者，沈昌煥主持外交決策，葉公超負責對美國交涉，對於聯合國代表權的因應原則，必須接受沈昌煥的指示，據外交部4月1日的訓令，即是「不能表露對原則可以讓步」，後來葉公超亦對沈昌煥表明，對代表權的交涉「始終未敢擅作主張」。²⁰

4月5日，美國總統甘迺迪和訪美的英國首相麥米倫會談，聽取英國對中國代表權的看法。美國拋出初步構想有三案：第一案是提出議案宣稱共產中國有資格申請加入聯合國，這需要三分之二的多數贊成，美國將棄權。第二案是用繼承國方案，需要提出議案確定由兩個國家繼承中國的席位，類似於印度和巴基斯坦，印度保留席位，而由巴基斯坦獲得新席位，在中國則是共產中國要就加入提出申請。第三案，就是由美國明確支持臺灣作為一主權國家，有權利在聯合國占有席位，而北京的問題由其他國家去操心，但這需要修改「聯合國憲章」。就美國看來，最好的選擇是提出一個議案，宣稱共產中國有資格申請入會，但還留下安理會席位問題暫時

19 「葉公超致宋美齡函譯文」（1961年4月5日），〈中美兩國有關重要文件（第1冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0008。

20 周谷，〈外使難敵內臣權謀葉公超持金牌回國〉，原刊《中外雜誌》（1997年9月至1998年6月），收入於周谷編著，《胡適、葉公超使美外交文件手稿》（臺北：聯經出版公司，2001年12月），頁328。

無法解決。美國希望根據繼承國理論，提出一個對每一方都有吸引力的議案，使雙方都能進入聯合國。英國建議：首先考慮拖延的方案，其次是繼承國議案。甘迺迪重申：我們不能支持共產中國加入聯合國，應該找到一個使它不想加入的方案。英國的立場也不特別希望共產中國進入聯合國，但既然英國已經承認共產中國，在任何資格問題上就不得不投票支持。英國樂意就美國提出的任何議案進行合作，但是有感於除非臺灣成為一個獨立國家，並且對中國大陸沒有任何權利要求，否則沒有一個建議是可行的。最後英國首相建議：聯合國成立以來已經發生很多變化，有了許多新成員國，因此應該設立一委員會處理分裂國家和安理會擴大問題。²¹

英國建議設立委員會處理分裂國家和安理會擴大問題，成為後來美國擬案將組設研究委員會納入的重要因素。甘迺迪在會上問到：「是否中國和共產中國都聲稱代表整個中國這件事很重要？是否用中國這個名稱對雙方或其中一方是極為重要的？」²²可見甘迺迪正為中華民國和共產中國爭「代表整個中國」深為困擾，他無法理解這對雙方的重要意義。如何對「中國」表述，成為國際處理中國代表權問題的難題，則待日後去處理。

國務院沙利文（William H. Sullivan）顧問遵照國務卿授權，4月14日召集中美官員於技術階層就聯合國中國代表權問題之程序事項交換意見。中華民國代表希望仍以「緩議方式」試用，如遭失敗，則由中美共同努力使中國代表權依照憲章第18條所規定的重要問題處理。美方表明，甘迺迪總統不願在聯合國內任何階段上接受失敗。²³會上就美方擬具沙利文案和米克爾（Leonard C. Meeker）案討論。

沙利文案是將「代表權」問題轉變為「會籍」問題，為保持中華民國在聯合國席次，並使北京政權有自行申請入會必要，援印度與巴基斯坦分裂，印度仍留聯合國為繼續會員，而巴基斯坦則須另行申請入會。此方案必須美、中、英、法四國先宣布「對入會申請放棄否決權」，然後在聯合國大會中設法由中美以外的國家提

21 The President's Meetings with Prime Minister MaCmillan, April 5, 1961. *FRUS, 1961-1963*, Vol.22, pp. 42-45.

22 The President's Meetings with Prime Minister MaCmillan, April 5, 1961. *FRUS, 1961-1963*, Vol.22, p. 44.

23 「關於聯合國中國代表權問題若干技術事項會談簡記」（1961年4月14日），〈中美兩國有關重要文件（第1冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0008。

出一決議案，內容要點為：一、確認中華民國為聯合國之創始及繼續會員國，及現時在臺北之中華民國政府為中華民國之唯一合法代表。二、大會表示如「中華人民共和國」欲求在聯合國取得席次（不指明其所代表的領土），則可由其按照一般程序申請入會。²⁴由於沙利文案的前提，建立在中華民國續留聯合國大會並保安全理事會席次，則中共不願申請入會；即便提出申請，則仍須過安理會7票及大會三分之二的兩關，始能獲准入會。²⁵然自行先放棄否決權，形同先行棄械，最大的問題是，萬一中共申請入會，無法有效阻擋，實則是主動開一閘門。

另副法律顧問米克爾所提方案，則脫胎於埃及與敘利亞合併為阿拉伯聯合共和國，其情況和中國相反。其內容大要：宣布現在既然有兩國存在，互爭中國代表權，則兩國均應成為聯合國會員國。中華民國既已為聯合國之創始暨繼續會員，則另一國應自採行動決定是否欲為會員。其優點：一、中美無須對入會申請放棄否決權，中華民國政府亦無須採取任何其他行動。二、中國在安理會席次，大會不能作成決議，而北京政權未入聯合國前，亦不發生問題。若中共一旦進入聯合國，則憲章第23條仍可沿用以維持中華民國在安理會席次。問題是憲章第23條雖載列「中華民國」之名，但中國代表簽署憲章時仍以「中國」名義，或能被人引以作為反對中華民國在安理會常任席次的論據。²⁶

美國方案用意，試圖避免在聯合國內發生由北京政權依照國際法範疇繼承中華民國的情勢發生。聯合國大會為議會制度，必須掌握「穩當多數」，以保持中華民國席次並拒北京。美國擬案的考慮，認為最好以英國及其他已承認中華人民共和國所能贊同的方案，阻止中共進入聯合國，以獲取多數票源支持。²⁷但無論沙利文案或米克爾案，中華民國都無法接受。中國代表權問題具高度政治性，國際間將如何

24 「關於聯合國中國代表權問題若干技術事項會談簡記」（1961年4月14日），〈中美兩國有關重要文件（第1冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0008。

25 「關於聯合國中國代表權問題若干技術事項會談簡記」（1961年4月14日），〈中美兩國有關重要文件（第1冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0008。

26 「關於聯合國中國代表權問題若干技術事項會談簡記」（1961年4月14日），〈中美兩國有關重要文件（第1冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0008。

27 「葉公超與魯斯克會談簡要」（1961年4月3日），〈中美兩國有關重要文件（第1冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0008。

看待「中國」是一個國家還是分裂為兩個國家？那一方代表「中國」？這涉及到中華民國國家主權和政權合法性的根本問題。

4月21日，沈昌煥接見莊萊德大使，對美國考慮派團赴外蒙觀察和與外蒙建交，深表不滿，直指這是承認中共的先聲。沈部長進而對近日一連串的發展提出質問，如副國務卿鮑爾斯關於「『兩個中國』的政策」發言；甘迺迪在記者會上答詢，提到中華民國均用「臺灣」。這兩件事，均引發新聞界的關注，也造成外交當局的疑慮。沈昌煥取出1955年美國與中共談判時，絕不承認中共的保證及有關文件，質疑美國對華政策是否已經改變。莊萊德解釋美國新政府執政伊始，認為杜勒斯（John F. Dulles）的外交政策過於硬性，現正在外交上試驗新的彈性辦法。沈昌煥不客氣的批評美國實行試探之時，已經產生重大的不利影響，他強調：「必須堅守原則，運用道義力量，方能穩定全局。倘所謂彈性外交者，僅著於技術上之運用，以謀迎中立國家之所好，而放棄原則，結果必定失敗。」沈昌煥根據葉公超和美國務院商談代表權問題時提出的論述，判斷美國政府在意識上已有「兩個中國」政策存在，他堅決表示反對任何導致「兩個中國」的安排，雖要竭盡所能保持在聯合國的會籍，但反共復國的至高目標絕對不容放棄；如國家目標維持不墜，縱暫失聯合國會籍，至少可保持正大立場，繼續奮鬥。如為苟全會籍，而放棄國家目標，則根本既失，將無以自存。²⁸

5月4日，駐聯合國常任代表蔣廷黻向副總統陳誠說明和葉公超研商的結論：一、承認緩議案確有困難，但如中美聯合努力，仍非無望。二、如我國退一步放棄緩議案，則可能繼續再退第二步。在想不出更好方案前，不宜遽然改變緩議案。蔣廷黻說明美方新方案如獲通過，中共確恐不來，結果法律上將有一個半中國，事實上仍為一個中國。屆時我國似不應撤退，否則中共就會入會。此事涉及國策，自待上峰決定。如緩議案不通過，我代表權案即列入議程，或由全會直接討論，或先交委員會審議，美國提案可能包含兩點：一、我仍為會員國；二、如中共遵守憲章，可准其申請入會。至於美方所擬中美英法四國聲明對入會問題放棄使用否決權一

28 「沈昌煥接見莊萊德談話摘要紀錄」（1961年4月21日），〈中美兩國有關重要文件（第1冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0008。

節，法國已表示不贊成。沈昌煥謂：此非單純代表權問題，而涉及整個中美關係問題。我迄今認為仍應提出緩議案，美方則切望我另提對案，此乃目前僵局所在。²⁹

為消除臺北當局的疑慮，美國副總統詹森（Lyndon B. Johnson）銜甘迺迪總統之命，於5月14日、15日兩日訪問臺北，和總統蔣介石先後舉行三次會談，發表的聯合公報中，強調：「美國並無意承認北京政權之意圖；美國反對北京政權進入聯合國，並認為保持中華民國在聯合國之地位乃屬重要。」³⁰

5月18日，蔣廷黻、葉公超與美國主管遠東事務助理國務卿馬康衛（W. P. McCaughy）、主管國際組織事務助理國務卿克利夫蘭（Harland Cleveland）會談，美方急欲獲知中華民國政府確切立場。沙利文詢及能否贊成對會員國入會問題免用否決權的某種聯合宣言，蔣廷黻和葉公超同時斷然否決而無磋商餘地。³¹新會員案或繼承國案均行不通，魯斯克26日向甘迺迪建議，一、由聯合國宣告中國有北京和臺北分治的現實；二、承諾中華民國繼續成為會員國；三、由聯合國發函證明兩國的聯合國代表都具有大使身分。但安全理事會常任理事該由那一方擔任，留給安理會決定。³²

但是，從年初以來的中國代表權交涉，外蒙入會及美蒙建交問題，到廖文毅案，蔣介石對美國的不信任感正逐步加深，認為美國正試圖改變對華政策，第一步為「兩個中國」，第二步為「承認中共」，第三步為「臺灣獨立」，三案均涉及國家基本問題。事實上，國務院是有意藉與外蒙建交擺脫美國亞洲政策受蔣介石的外交布局羈絆。³³蔣介石6月20日接見莊萊德大使，指責美國的作法是「根本漠視我政府，抹煞我中華民國之地位」，「政府決不能再有遷就忍讓之餘地」。蔣介

29 「蔣廷黻晉謁副總統陳誠談話簡記」（1961年5月4日），〈中美兩國有關重要文件（第1冊）〉，〈外交部秘書處檔案〉，檔號：805/0008。

30 《中央日報》，臺北，1961年5月16日，版1。

31 「蔣廷黻、葉公超與美國主管遠東事務助理國務卿馬康衛、主管國際組織事務助理國務卿克利夫蘭談話簡記」（1961年5月18日），〈中美兩國有關重要文件（第2冊）〉，〈外交部秘書處檔案〉，檔號：805/0009。

32 陳慧中，〈甘迺迪政府處理外蒙入會聯合國之決策過程〉（臺北：淡江大學美國研究所碩士論文，2004年6月），頁59。Memorandum from Secretary of State Rusk to President Kennedy, May 26, 1961, *FRUS, 1961-1963*, Vol. 22, pp. 67-68.

33 陳慧中，〈甘迺迪政府處理外蒙入會聯合國之決策過程〉，頁64。

石強調凡屬與「國格有關者，均涉及政府對國家與人民之責任問題，義無反顧之餘地」。甚至，亦準備於萬不得已時退出聯合國。³⁴蔣介石繼於23日命沈昌煥將補充意見三點轉告莊萊德，誓為求維護國家民族的獨立生存，今後無論如何決不再嘗第二次雅爾達苦果。³⁵

然就在同時，美國芝加哥《太陽時報》6月23日載稱，日本首相池田勇人訪美期間，美國務卿曾告日本外相小坂善太郎，透露美國正擬訂一項新方案，以國家繼承理論或「兩個中國」理論為基礎，將中國在聯合國的席次劃分為二，一方面保持中華民國在安全理事會及大會席次，一方面准許北京政權獲取大會席次，預料中共必將拒絕加入，因而達維持中華民國在聯合國會籍，並繼續排阻中共入會之目的。外交部獲悉該報導，即電飭駐美大使館查詢報導實情，並飭向國務院表示，倘確有其事，國務院何以不先與我國政府諮商，即逕採片面行動。³⁶

美國大使館參事葉格爾（Joseph A. Yager）6月27日告知外交部政務次長許紹昌，美國國務院6月18日分別通知美國駐外使節，美國對華政策關於聯合國中國代表權的具體立場：一、美國仍將致力確保中華民國政府在聯合國之會員地位。二、美國無意承認北京政權。三、美國對中共進入聯合國問題，堅決反對剝奪中華民國在聯合國之席位，只要中共一日不改變其現持之態度，美國將堅持反對給予中共以聯合國席位。³⁷美國希望能化解中華民國的疑慮，但中華民國對美國的不信任感正在延燒。

外交部長沈昌煥6月30日在立法院作專題報告「我國在聯合國代表權問題」，說明美國政府曾迭向我政府表示其對緩議案實效問題的各項顧慮，惟迄未向我正式提出以「兩個中國」或國家繼承理論為基礎的任何處理方案。最後堅定表示：「任

34 「總統蔣介石接見莊萊德大使談話紀錄簡要」（1961年6月20日），〈中美兩國有關重要文件（第2冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0009。

35 「沈昌煥部長約晤莊萊德大使談話要點紀錄」（1961年6月23日），〈中美兩國有關重要文件（第2冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0009。

36 「關於聯合國大會對我國代表權問題中美會商情形之節要」（1961年7月25日），〈美國對華政策及我在聯合國代表權問題（第4冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0097。

37 「許紹昌接見美國大使館參事葉格爾談話紀錄」（1961年6月27日），〈中美兩國有關重要文件（第2冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0009。

何企圖以『兩個中國』方式解決聯合國中國代表權問題的安排，絕非我國所能接受和容忍。」並言：「我在聯合國之代表權問題，牽涉聯合國憲意之尊嚴及聯合國本身之前途，切勿因策略運用而放棄重大之原則。」³⁸

隨後舉行的第一次陽明山會談，沈部長報告當前國際情勢及外交情況，「兩個中國」與「國家主權繼承」的論說，是由「關起聯合國的大門，不許共匪進來」一變而為「打開聯合國的大門，希望共匪不進來」，政府的立場一貫堅定明確，就是任何有關「兩個中國」的安排，一概拒絕。³⁹

中美間的不信任感持續加溫，莊萊德大使7月6日離華返美作「例行性述職」，行前沈昌煥奉蔣介石諭，轉告莊萊德：自由中國屹立臺灣，具有反共實力與決心，為遏阻亞洲赤禍之流的砥柱，美國應堅定對華政策，此乃穩定亞洲局勢的關鍵。對於任何「兩個中國」之安排，必堅決反對，我國不能斷送國家命脈，坐以待斃。⁴⁰莊萊德詢以對中國代表權問題的意見，沈昌煥分析「兩個中國」方案有百害而無一利，如果聯合國通過決議准中共入會，即表示不但撤銷對中共侵略的譴責，且更承認其合法地位，結果必將提高其國際聲望，我國欲保聯合國席次是不可能的。沈昌煥嚴正表示：「故決定於萬不得已時，準備退出聯合國。」⁴¹

駐美大使葉公超於7月7日和甘迺迪特別助理彭岱（McGeorge Bundy）密談，彭岱不解為何蔣介石似仍認為民主黨對共黨集團擬採妥協辦法？葉公超表示：政府懷疑美國新政府的對華政策，在向「兩個中國」轉變，甚至有承認中共的可能。彭岱表示其個人確知甘迺迪無意承認中共，且曾下令無論如何應阻止中共進入聯合國。彭岱進言：友邦之間最需要者為互信互諒，不能彼此猜疑作弄。至於中國代表權問題上，美國對保持中華民國在聯合國席次極為重視，葉公超強調任何含有「兩

38 「我國在聯合國代表權問題」（1961年6月30日），〈中美兩國有關重要文件（第2冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0009。

39 沈昌煥，〈當前國際情勢及外交情況〉，《聯合報》，臺北，1961年7月6日，版2。

40 「沈昌煥部長接見莊萊德大使談話摘要紀錄（修正本）」（1961年7月6日），〈中美兩國有關重要文件（第2冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0009。

41 「沈昌煥部長接見莊萊德大使談話摘要紀錄（修正本）」（1961年7月6日），〈中美兩國有關重要文件（第2冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0009。

個中國」意義之方案，均非我方所能接受，且可能迫我國退出聯合國。⁴²

從彭岱和葉公超的談話內容可知，白宮和國務院之間對執行對華政策上，似未能同調，國務院的立場是要確保中華民國在聯合國地位，但實際上的作為，從「兩個中國」或對中共入會附加但書條件的方案，確是讓中華民國決策當局感受到在聯合國地位受到威脅。7月24日，蔣介石接見返美述職的中央情報局駐臺辦事處主任克萊恩（Ray S. Cline）時，克萊恩解釋甘迺迪堅決反對中共政權混入聯合國，亦決心維護中華民國在聯合國的地位，緩議案經專家研判不易得到多數支持，故中華民國與美國在外交方面必須取得互信為首要。克萊恩也透露白宮在外交決策上較前掌權，相較下國務卿魯斯克權力不若前任。故一切問題不能全俟外交途徑解決，重要者應設法獲得甘迺迪總統個人意見。⁴³甘迺迪總統與其白宮幕僚在外交政策上扮演重要角色，更甚於國務院，蔣介石也掌握到這一點而加以利用。

魯斯克曾於1961年5月間建議甘迺迪總統改變對中國政策，採行「兩個中國」。⁴⁴由於蔣介石的強烈反對，國務院前述以國家繼承為論據作成的提案，至7月中旬確已放棄。據葉公超訪甘迺迪總統特別助理羅斯托夫（Walter Rostov）得到的訊息，甘迺迪確實瞭解緩議案甚危險，飭國務院另擬穩妥辦法，並不欲造成「兩個中國」，自更無出賣或欺詐中華民國政府之意。⁴⁵

二、重要問題案的構思與提出

年初以來，美國評估聯合國中國代表權的緩議案已不可行，研擬替代方案，第一項方案，中華民國應以聯合國創始及繼續會員國資格，續留聯合國，中共應以新會員身分申請加入聯合國，惟為能取信於人，中華民國應與英、美、法聯合聲明對新會員國放棄使用否決權。因我方堅決反對，法國亦無意放棄否決權，乃作罷論。第二項方案，以國家繼承理論，將中國在聯合國大會席次劃分為二，亦因中華民國

42 「抄駐美葉公超大使第774號來電」（1961年7月8日），〈中美兩國有關重要文件（第2冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0009。

43 「總統蔣介石接見克萊恩先生談話紀錄」，《蔣經國總統檔案》，國史館藏（以下省略），典藏號：00501030100010002。

44 Dean Rusk, *As I Saw It* (New York, N.Y.: Viking Penguin, 1990), p. 282.

45 「關於聯合國大會對我國代表權問題中美會商情形之節要」（1961年7月25日），〈美國對華政策及我在聯合國代表權問題（第4冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0097。

堅決反對而放棄。

1957年緩議案獲得過半數通過後，印度曾提出一項保留：提出緩議案應否需要三分之二多數始能通過之問題。第二年印度並未提出，避免造成一項先例。在第15屆聯大之後，由於緩議案僅以8票險勝，美方即提出警告緩議案將不可行，外交部內部因應可能的變化，在當年12月間編擬「關於聯合國大會對我代表權處理方式問題之說帖」，提出中國代表權問題本身究為實質事項（需大會三分二多數決定）抑程序事項（由大會過半數決定）？我國一貫立場，認為中國代表權案為一重要問題，自屬實質事項，在安全理事會中得適用否決權，在聯合國大會中，必須三分二多數始能決定。不論採用上述程序性或實質性處理方式，其根本問題在於我方及友邦必須掌握過半數票之支持，始可致勝。外交部的結論是：可繼續採用緩議方式，作為保障代表權的第一道防線；萬一緩議方式失效，進入實質性處理階段，則應認定代表權案為一實質事項，聯合國大會必須以三分之二多數始能通過任何排我或納匪之提案。⁴⁶外交部並積極於甘迺迪總統就職前一週—1961年1月13日，將上項說帖寄駐聯合國常任代表蔣廷黻和駐美大使葉公超，囑其會商並擬具補充意見或修正意見。⁴⁷

由於美國不願再採緩議案，外交部條約司針對中國代表權問題曾研擬多種其他拖延辦法，如設立調查大陸情況之調查委員會、設立研究代表權問題之專設委員會、發交國際法院提供諮詢意見、授權聯合國祕書長研究斡旋、發交安全理事會小型聯大審議、舉行公民投票、由大會決定對本案暫不作決定或將本案列入下屆聯大議程等。⁴⁸研究結果，認為「重要問題」方案似可為一項對策，復擬就「關於我在聯合國大會代表權問題之替代因應方案芻議」，定名為「重要問題」方案，目的為掌握聯合國會員國過半數核心票數，使任何損及我國代表權之提案，均無法獲得法

46 「關於聯合國大會對我代表權處理方式問題之說帖」，〈美國對華政策及我在聯合國代表權問題（第1冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0094。

47 「聯大我國代表權問題中美會商節要第1號」（1961年3月27日），〈副總統訪美資料（有關代表權問題部分）〉，《外交部國組司檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館藏（以下省略），檔號：640/90001。

48 「關於我在聯合國大會代表權問題因應方案之會商紀要（第一次）」（1961年7月13日），〈中美兩國有關重要文件（第2冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0009。

定多數，藉以維持現狀，其內容如下：

- 一、聽由大會就我國代表權問題舉行實質討論。
- 二、堅持任何「排我納匪」或其他變更我國在聯合國大會代表權本質之提案（包括蘇聯等在證書委員會及全會提出之「否認我國代表證書效力」提案），均為聯合國憲章第18條第2項所稱之「重要問題」，必須獲得三分之二贊成，始為通過。
- 三、中美合作全力拉票，切實掌握憲章第18條第3項所需之過半數票。
- 四、代表權問題逕由全會處理，不先發交委員會。⁴⁹

緩議案的替代方案重要問題案成形，但外交部仍以推緩議案為主，重要問題案是最後防線，至非不得已時才提出，並主張由全會逕予處理，不先發交任何委員會。外交部即於4月間指示駐美大使葉公超，目前所談任何技術細節，必須以國家基本立場為範圍，不可逾越。萬一會中緩議案無法提出或表決失敗，則堅主任何「排我納匪」或其他提案，均為憲章第18條第2項所稱重要問題，務盼美方採取同樣主張，極力合作拉票，並要首先把握憲章第18條第3項所需之過半數，確定此為重要問題（獲此項過半數，較獲取緩議案過半數之可能為大）。⁵⁰

中華民國駐聯合國常任代表蔣廷黻5月2日返國述職前，4月26日曾在紐約和美國駐聯合國代表史蒂文生會談，蔣廷黻表示政府立場認為仍以推緩議案較佳，可視為第一道防線。萬一緩議案失敗，則提出第二道防線，即將中國代表權案列入議程，發交全會或第一委員會討論，此階段將舉行實質性討論，此類提案之通過，應需三分之二多數。⁵¹此為重要問題案構想向美方的初步提出。對任何以「兩個中國」為解決辦法的建議，其所激發朝野的反應，蔣廷黻引古諺：「寧為玉碎，不為瓦全」，說明此種激昂的情緒將導致迫使政府退出聯合國，史蒂文生表示嚴重關

49 「關於我在聯合國大會代表權問題之替代因應方案芻議」，〈美國對華政策及我在聯合國代表權問題（第3冊）〉，《外交部秘書處檔案》，檔號：805/0096。

50 「抄外交部致駐美大使葉公超第207號電」（1961年4月13日），〈美國對華政策及我在聯合國代表權問題（第3冊）〉，《外交部秘書處檔案》，檔號：805/0096。

51 「蔣廷黻代表和史蒂文生代表會談簡記」（1961年4月26日），〈我國在聯合國代表權問題（第2冊）〉，《外交部秘書處檔案》，檔號：805/0082。

切。⁵²5月6日，蔣廷黻和外交部人員研商外蒙入會和在聯合國代表權時，說明：萬一代表權列入議程，則美國可能依照國會目前討論之決議案內容：一、確定中華民國會籍；二、中共一日反聯合國憲章，則一日不能入聯合國，直接由美國或間接接洽由其友邦提出決議草案。然中國代表權為重要問題的對策，美國支持意願不高。國務院認為其所提方案並非「兩個中國」，而係「一又四分之一中國」，我方應感滿意。蔣廷黻當時個人主張：仍宜採緩議案，請美國洽請友邦支持。至7月間，看當時國際形勢及所獲估票若何再重新檢討。倘屆時尚無足夠票數，則不必堅持。⁵³

外交部6月30日再電蔣廷黻和葉公超，關於本年聯大中國代表權問題，對任何「兩個中國」辦法，必抱破釜沉舟決心，反對到底。至今對美國交涉仍堅持緩議案，非至確定該案無法再用時，不提與美方談商替代方案。⁵⁴蔣廷黻7月10日電告臺北外交部，美方放棄緩議案已成定論，代表權問題是政治問題，放棄緩議勢必走上是否實質問題的討論，蔣廷黻認為「任何有關代表權實質提案，一律需要三分之二而造成僵局，以拖延現狀」為最有利的辦法，即援用憲章第18條第2款。到此階段，中美交涉仍限政治原則，然美方初不願推「重要問題」，以免設下三分之二的障礙，作繭自縛。⁵⁵對中華民國而言，最理想的狀況是：全會決定任何涉及代表權實質之提案均為「重要問題」，一律需要三分之二多數，藉以造成僵持局面，維持現狀。⁵⁶

針對蔣廷黻7月10日的建議，行政院內部進行二次代表權問題因應方案的會商，由行政院副院長王雲五主持，第一次會商於7月13日舉行，會上決定因應對美國交涉策略，為避免美國以「兩個中國」逼我國就範，最好的方式是採取「維持現

52 「蔣廷黻代表和史蒂文生代表會談簡記」（1961年4月26日），〈我國在聯合國代表權問題（第2冊）〉，《外交部秘書處檔案》，檔號：805/0082。

53 「外交部有關人員與蔣代表會談簡記」（1961年5月6日），〈中美兩國有關重要文件（第1冊）〉，《外交部秘書處檔案》，檔號：805/0008。

54 「抄外交部致駐聯合國代表蔣廷黻第861號電」（1961年6月30日），〈美國對華政策及我在聯合國代表權問題（第3冊）〉，《外交部秘書處檔案》，檔號：805/0096。

55 「抄駐美蔣廷黻代表第088號來電」（1961年7月10日），〈中美兩國有關重要文件（第2冊）〉，《外交部秘書處檔案》，檔號：805/0009。

56 「關於聯合國代表蔣廷黻第088號電第(三)節的說明」（1961年7月10日），〈中美兩國有關重要文件（第2冊）〉，《外交部秘書處檔案》，檔號：805/0009。

狀，暫時不讓步」，並開一條路，讓美國維持聯合國中華民國的代表權而阻止中共入會。胡慶育最後主張應提出憲章第18條辦法，理由有二：一、中美會商時，倘僅持消極或否定態度，美國將認為我國不夠合作，不若採積極態度，提出此一方案作為對策，藉以試探美國反應，縱不為美方接受，亦無害處。二、目前倘不提出，萬一情勢逆轉，兵敗如山倒，屆時再提，恐感為時太晚。⁵⁷

7月16日舉行第二次會商，因葉公超即將與美國務院舉行商談，將就會議結論和美方洽商。最後決定：一、希望續用緩議案，倘美方認為確無把握，可遷就。二、正式提出第18條辦法，倘美方認為可以採納，今後即研究各項細節並就此方向共同努力。三、倘美方不贊成此法，而另提方案，葉大使即電請政府指示。沈昌煥強調：「請葉大使切告美方，美國務院務須堅持過去反對中共入會之一貫立場，並採用過去所使用譴責中共之道義性理由及說法，任何策略運用，不能損及此項基本原則。」⁵⁸許紹昌曾提到聯合國會員國欲排斥中華民國者，為數不多；欲排斥中共者，亦為數不多；大多數國家均願同時容許納中華民國與中共，應顧及聯合國內此種情緒。但此看法並未被接受。

由於美國決定放棄緩議案勢在必行，且兩國正為外蒙入會問題愈鬧愈僵，若因否決外蒙入會而牽連到茅利塔尼亞入會，則會導致非洲國家對中國代表權案杯葛，中華民國政府堅持否決外蒙入會的決定已和中國代表權問題密不可分，加上廖文毅事件，中美間存在的歧見有待高層直接的溝通。甘迺迪總統於7月14日致函蔣介石，請派可完全信任的代表一人，代表總統及政府，赴美協商。甘迺迪在信中表示，關於中國代表權問題，認為緩議案勢必失敗，必須使其被認為實質問題而非程序問題，要中美兩國政府協議最有利於雙方的方案。他強調主要目的在於：「盡一切可能途徑支持中華民國，並反對中共進入聯合國。」⁵⁹蔣介石遂派副總統陳誠銜

57 「關於我在聯合國大會代表權問題因應方案之會商紀要（第一次）」（1961年7月13日），〈中美兩國有關重要文件（第2冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0009。

58 「關於我在聯合國大會代表權問題因應方案之會商紀要（第二次）」（1961年7月16日），〈中美兩國有關重要文件（第2冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0009。

59 「甘迺迪總統致蔣介石總統函」（1961年7月14日），〈中美兩國有關重要文件（第2冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0009。Letter from President Kennedy to President Chiang, July 14, 1961, *FRUS, 196-1963*, Vol.22, pp. 95-97.

命訪美。

高峰會議前，兩國外交官員有兩次的準備會議，7月18日會議，克利夫蘭說明今年1月以來美國設想數種方案，其唯一目的即在確保中華民國之地位，然中華民國政府堅持否決外蒙入會，美國不能採取任何行動。⁶⁰蔣廷黻會後提醒外交部，由於瑞典曾提議大會指派小組委員會研究後，於第17屆大會提出報告。觀聯合國內空氣，多數傾向「兩個中國」之解決途徑，此種「兩個中國」想法，若出於小組，遠較出於友邦難以對付或挽回。因此，吾人似應對瑞典之擬議特別慎重。⁶¹在對重要問題案的中美研商中，美方提出援瑞典建議組委員會研究，是引起蔣廷黻的注意。

蔣廷黻、葉公超和馬康衛於7月26日再度會商，就駐美大使館提出代表權新方案討論。會上美方同意以過半數方式決定中國代表權問題為重要問題，蔣廷黻曾言：「三分之二多數猶如雙鋒之劍，無人能知其將傷及何方，其用途之發揮端視掌握劍柄者。」⁶²至此，中國代表權案以重要問題方式提出，雙方已有共識。即在陳誠訪美前，魯斯克於7月28日正式向甘迺迪建議中國代表權以重要問題案因應。⁶³

其後副總統陳誠訪美，和美國總統甘迺迪、國務卿魯斯克等展開高峰會議，7月31日和8月1日的兩日內，共進行四次會議。⁶⁴會談重要內容環繞在外蒙案和中國代表權上，甘迺迪在首次會談明告陳誠，美國政府正在研究一切方法，阻止中共進入聯合國，因萬一中共成為聯合國會員，勢必影響中華民國與其他國家間的雙邊關係、在東南亞的地位，增加中共的威望，打擊美國的威望並影響其在東南亞的地

60 「中美官員關於聯合國中國代表權問題之會談簡要紀要」（1961年7月18日），〈中美兩國有關重要文件（第2冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0009。

61 「抄駐美代表蔣廷黻1961年7月20日第097號來電」（1961年7月20日），〈中美兩國有關重要文件（第2冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0009。

62 「中美官員關於聯合國中國代表權問題之會談簡要紀要」（1961年7月26日），〈中美兩國有關重要文件（第2冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0009。

63 Memorandum of Conversation, July, 28, 1961, *FRUS, 196-1963*, Vol. 22, pp. 99-101. 顧寧，〈肯尼迪政府阻撓中國重返聯合國始末〉，《世界歷史》（北京），1996年1期（2月），頁95。

64 我方參與人員有：沈昌煥、葉公超、蔣廷黻、胡慶育、沈劍虹。美方參與人員有：主管國際組織事務助理國務卿克利夫蘭、主管遠東事務助理國務卿馬康衛、駐華大使莊萊德、主管經濟事務助理國務卿波爾、總統特別助理斯托夫、國務院中國事務局代理局長董遠峯。

位。⁶⁵陳誠亦電呈蔣介石，說明問題癥結在爭取票數，美方希望我國採取較現實的態度，商得切實可行之方案。⁶⁶

第二次的會議上，魯斯克首先向陳誠分析中國代表權緩議案的不可行，中國代表權問題將來在聯大被提出辯論時，應視為重要問題予以處理，即須出席並投票之會員國三分之二的多數，始能決定。如出席聯大過半數代表能接受上項看法，則中華民國在聯合國所享席次，至少將獲若干年之保障。再者，魯斯克提出另一配套方案，為由聯大另組委員會，負責研究中國代表權問題，向聯大次屆常會提出報告。此一方案，亦足收延擱之效。按聯合國自1945年成立以來，會員國數目大增，若干國家主張將聯合國機構（即安全理事會、經濟暨社會理事會等）予以擴大，並將各該機構之席次，重行分配。此種主張，似易吸引多數支持，俟該項計畫由聯大核定後再議中國代表權問題，自可收長期延擱之效。陳誠當時對所提各方案均未有「兩個中國」觀念，表示寬慰。⁶⁷然並未對研究委員會的問題提出異議。

蔣廷黻還是建議美方仍先提緩議案，俟其失敗，再提其他方案。魯卿果決表示：緩議案勢難再用，美國希望並非每年應付一次，而係另謀長期延緩之道。對聯合國憲章第18條擬作有利運用，意即在此。蔣廷黻表示：中華民國政府對第18條之有利運用，不太樂觀；惟如美方有把握，自樂予接受。魯卿最後謂：中國代表權問題演變過程中，希望避免中華民國政府與其在外蒙問題上讓步，不如退出聯合國成為事實。此舉勢將影響美國地位與聲譽。陳誠總結強調，中華民國每年為聯合國代表權問題所苦，又增加美國困難，也望能將此問題長期擱置，而此項辦法又為雙方所能接受。代表權問題為爭取票源，因而與外蒙問題發生關連，然使用否決權阻止外蒙入會為原則問題，為保持國格，無法讓步。⁶⁸

65 「訪美時與美方第一次會談紀錄」，《石叟叢書》影像資料，續編，〈訪美專輯〉，國史館藏〈以下省略〉，編號10，頁37。

66 「電呈總統蔣報告抵華府晉謁美國總統甘迺迪等經過情形」（1961年7月31日），《石叟叢書》影像資料，續編，〈訪美專輯〉，編號3，頁13。

67 「訪美時與美方第二次會談紀錄」，《石叟叢書》影像資料，續編，〈訪美專輯〉，編號11，頁39-40。

68 「訪美時與美方第二次會談紀錄」，《石叟叢書》影像資料，續編，〈訪美專輯〉，編號11，頁40-42。

美國務院從最初反對運用憲章第18條，又主動提出重要問題案，和中華民國政府外交部所擬的因應方案，是不謀而合，但中華民國政府堅持主張先試行緩議案，不願將重要問題案主動提出，而是美國提出後，才被動配合。但中華民國政府否決外蒙入會的決定，讓美國非常困擾，成為中美交涉的難題。

甘迺迪總統再次出席第三次會議，說明美國政府目前對外蒙問題的處理，主要目的是在聯大為中華民國拉票，不可視為美方承認北京政權的先聲。魯斯克強調非洲新興國家的意向，對中國代表權前途關係密切，拒外蒙入會及維護中華民國自身聯合國地位，必須慎選其一。甘迺迪也希望中華民國朝野能面對現實，改採較現實態度。⁶⁹

陳誠隨即將兩次會談內容向蔣介石報告，為確保中華民國在聯合國代表權，美方擬有初步計畫兩項：一、設法使大會認定中國代表權案為重要問題，應依照憲章第18條第2項規定投票，即須三分之二票數贊成。二、由大會另組委員會研究如何擴大聯合國安全理事會經社理事會等機構，重行釐定席次，分配辦法，並決定在此項工作未完成前不討論中國代表權問題。兩項辦法均可收延宕之效，如獲通過，可免每年因應之苦。美方希望中華民國能就外蒙問題採取現實態度，以免喪失非洲國家的支持，而此項非洲票數關係重大。⁷⁰

第四次會談時，魯斯克再度向陳誠進勸，認為當前最重要的問題是必須保持在聯合國的席次，外蒙問題在美國本係小事，以其影響中國代表權問題而嚴重，深望中華民國不致於因內部原因而有導致捨棄聯合國席次之舉。⁷¹

陳誠向蔣介石報告與魯斯克論聯合國席次問題，由於對外蒙入會立場的不同，中華民國與美國存有歧見，美國要保留自由行動。⁷²8月2日陳甘聯合公報發表，甘

69 「訪美時與美方第三次會談紀錄」，《石叟叢書》影像資料，續編，〈訪美專輯〉，編號12，頁44、46。

70 「電呈總統蔣報告與美國務卿商談我在聯合國代表權問題」（1961年8月1日），《石叟叢書》影像資料，續編，〈訪美專輯〉，編號4，頁14。

71 「訪美時與美方第四次會談紀錄」，《石叟叢書》影像資料，續編，〈訪美專輯〉，編號13，頁50-51。

72 「電呈總統蔣報告與美國務卿商談我在聯合國席次及拒外蒙入會問題」（1961年8月2日），《石叟叢書》影像資料，續編，〈訪美專輯〉，編號5，頁16-17。

迺迪總統重申美國續對中華民國在聯合國之代表權予以堅強之支持，並反對北京政權進入聯合國。⁷³陳誠訪美的具體成果之一，就是甘迺迪政府決定撤回對外蒙古外交承認的試探。

8月11日上午10時，蔣介石在陽明山國防研究院接見自美返臺的莊萊德大使，莊萊德報告返美述職期間的觀察，澄清美國政府內部並無變更對華政策的企圖，美國國會以及一般輿論方面，對於中華民國政府以及對於蔣介石個人，均甚為支持。而甘迺迪總統應付柏林問題，可看出要在世界各前線與盟邦加強關係，共同對付共產力量的決心。⁷⁴

莊萊德隨後於8月16日轉告外交部，美國務院對中國代表權問題的提議，通飭美國駐外各使節與其駐在國政府最高階層進行接洽，即將重要問題案和組設研究委員會為配套的辦法，內容要點如下：一、美國對於中國代表權問題的基本政策維持不變，美國相信為了聯合國及全世界形勢之穩定，美國將盡一切可能之努力，在聯合國大會第16屆常會中維持中華民國續留此一世界組織之內，並排斥北京政權於此一世界組織之外。二、美國準備運用一切影響力，爭取各國支助，以達成此項目標，為求達到此項目的應採取一切可能採取之策略。三、策略：國務院鑒於緩議案已不可靠，而中華民國亦已同意覓求替代途徑，故訓令美國駐外各使節探查各國對於本問題將如何投票。四、美國將在聯合國大會第16屆常會情勢緊要時提議，或支持其他國家提出以下動議：中國代表權之任何變動，為一「重要問題」，依照聯合國憲章第18條，必須獲得三分之二贊成，始能成立。此項動議僅需過半數即可通過。國務院解釋，中國代表權問題或將作為一單獨之議程項目，或作為一證書事項提出，而不論本問題究竟「如何」或「何時」提出，美國願本問題能被認為係一「重要問題」。任何改變中國代表權之決定必須獲有三分之二多數始能成立，美國反對北京政權取代中華民國在聯合國的地位。五、國務院同時訓令其駐外各使節就下述決議徵詢各國政府意見。該決議內容為設立一委員會，不論中國代表權問題是

73 「訪美時與美國甘迺迪總統在華盛頓發表之聯合公報」，《石叟叢書》影像資料，續編，〈訪美專輯〉，編號7，頁19-21。

74 「蔣介石接見莊萊德談話節要紀錄」（1961年8月11日），〈中美兩國有關重要文件（第3冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0010。

否為一單獨議程項目，或宣告為一「重要問題」之動議而進行研究。該委員會並將研究聯合國會員資格標準，暨擴充安全理事會及經濟暨社會理事會席次等廣泛問題。該委員會的研究結果，將報請聯合國大會第17屆常會決定。沈昌煥當即表示，對於組織委員會一節要再議。⁷⁵但美國並沒有收到中華民國政府反對的強烈回應，即照此提議進行推動。

中國代表權由緩議案改為重要問題案具體成形，8月間美國開始與友邦接洽研討，美國務院對中國代表權問題提出重要問題案，要點有三：一、聽由代表權案列入大會議程。二、在辯論中適當時機由大會通過決議，明定本案為重要問題，凡變更中國代表權之提案需三分之二多數通過。三、最後由大會通過決議設置委員會，就代表權案及非洲國家最為關切之擴大安理會及經社理事會案，一併研討，向第17屆大會提出報告。⁷⁶

甘迺迪總統8月19日以長函致蔣介石，以無限期延擱承認外蒙談判並承諾美國將就外蒙入會案棄權的讓步，希望中華民國政府對外蒙入會一案能不使用否決權，以免危及中國代表權。⁷⁷蔣介石8月26日覆甘迺迪的來函，引美國對柏林問題堅守原則之例，不能變更阻止外蒙入會的立場，否則將為中共入會開路。⁷⁸甘迺迪9月6日以重話再對蔣表示，外蒙問題將是今秋能否阻止中共進入聯合國的決定性因素，對美國至關重要，如果中美不能達成一致，美國必須保留選擇的自由。⁷⁹9月10日蔣介石再覆甘迺迪，強調反對外蒙入會的立場為國家尊嚴與民族自尊心之所繫，放棄道義立場之後果，將造成致命打擊，即使續獲保持聯合國之席次，亦無以補償此

75 「沈昌煥與莊萊德談話簡記」（1961年8月16日），〈中美兩國有關重要文件（第3冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0010。

76 「抄駐紐約蔣廷黻第126號來電」（1961年8月17日），〈中美兩國有關重要文件（第3冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0010。

77 「美國甘迺迪總統致總統蔣介石函」（1961年8月19日），《石叟叢書》影像資料，續編，〈訪美專輯〉，編號8，頁23-26。

78 「總統蔣介石覆美國甘迺迪總統函（最後校正稿）」（1961年8月26日），〈忠勤檔案—中美〉，《蔣經國總統檔案》，檔號3010.82/5044.01-55。

79 Telegram from the Department of State to the Embassy in the Republic of China, September 6, 1961, October 2, 1961, *FRUS, 1961-1963*, Vol. 22, pp. 134-135.

項損害。⁸⁰

雖然蔣廷黻曾於8月17日警示臺北外交部：阻止外蒙入會，必危害中華民國代表權。他評估在本屆大會中，必須在非洲法語國家取得十票左右，代表權問題才會正式成為重要問題，一切「排我納匪」提案，須達三分之二票數始能通過，不但今年可渡此難關，二、三年內亦無問題。蔣廷黻進而建議利用外蒙古入會問題，以否決權為條件，向非洲國家爭取：一、投票反對一切任何「排我容匪」或「兩個中國」之提案，無論提案者屬於蘇聯集團或亞非集團或委員會如證書委員會。二、投票支持提案，規定代表權問題為憲章第18條第2項所謂重要問題。⁸¹

當時舉國為否決外蒙古進入聯合國事堅持不下，一片不惜退出聯合國之聲，駐美大使葉公超獨持異論：一、就當前國際局勢以觀，美蘇關係只有惡化而無好轉可能，倘使從反共抗俄根本利益著眼，似宜在中美關係作長遠打算。二、我國對聯合國本身功能，固素未特別重視，但既在聯合國與自始末在聯合國之情勢，截然不同，故繼續維持在聯合國地位，已與維持在整個國際地位息息相關，宜為基本政策中當務之急。⁸²陳誠則回覆：「我在聯合國代表權之維持，誠屬重要，但不能放棄基本國策。」⁸³

三、放棄否決外蒙入會以保代表權

聯合國大會第16屆常會9月19日在紐約開幕，外交部長沈昌煥擔任中華民國代表團團長，身負否決外蒙入會的使命。甘迺迪總統則明確指示美國駐聯合國代表團大使史蒂文生，要達成「反對中共進入聯大，使中華民國留在聯大」的任務。⁸⁴當時聯合國會員國承認中華民國者為50國，承認中共者為35國。聯合國的安全理事

80 「總統蔣介石覆美國甘迺迪總統函（核定稿）」（1961年9月10日），〈忠勤檔案—中美〉，《蔣經國總統檔案》，檔號3010.82/5044.01-55。

81 「抄駐紐約蔣廷黻第128號來電」（1961年8月17日），〈中美兩國有關重要文件（第3冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0010。

82 「抄駐美大使葉公超第909號來電」（1961年8月22日），〈中美兩國有關重要文件（第3冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0010。

83 「副總統陳誠致葉公超、蔣廷黻電抄本」（1961年8月26日），〈中美兩國有關重要文件（第3冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0010。

84 顧寧，〈肯尼迪政府阻撓中國重返聯合國始末〉，《世界歷史》（北京），1996年1期（2月），頁95。

會9月26日開會，先討論茅蒙入會問題，否決外蒙箭在弦上，不得不延會以待臺北的最後命令。10月2日聯合國安全理事會的休會，實為外蒙入會案面臨攤牌的關鍵時刻。先前美國代表團原已不寄望於中華民國改變立場，美方人員估計，中華民國否決外蒙後，關於第18條辦法，正反票數最保守估計約各45或46票。⁸⁵由於布拉薩市（Brazzaville）法非集團表態，如果中華民國否決外蒙，造成茅利塔尼亞無法入會，將杯葛中國代表權，美國、日本及東南亞公約組織（SEATO）會員國等友邦同表關切。

蔣介石在中國代表權面臨重大考驗之時，堅持對外蒙案的否決，他懷疑美方促成外蒙入會是因為打算變更對華基本關係，並於承認外蒙後更進一步迫成在聯合國「排我納匪」之局面，因此對美國政府高度反感。⁸⁶10月2日，蔣介石接見莊萊德，一方面強調決不對任何壓力低頭，必要時準備自力更生，單獨奮鬥的決心，一方面探詢甘迺迪對華政策的底牌，透露否決外蒙問題仍可有商量餘地。沈昌煥得許紹昌轉告會談內容，認為與美方此次磋商，自不以外蒙案為限，而應將重點置於維護代表權具體方案，尤須防阻主張含有「兩個中國」意義或有損我國法律地位之方案之可能性。⁸⁷關於維護代表權之具體方案，沈昌煥與蔣廷黻與趕來紐約的葉公超大使，賡續詳密研商，提出下列各項條件，如美國同意接受，我國可允對外蒙入會案不使用否決權，條件如下：

- 一、美應全力助我取得法非各國支持我代表權之確切保證，最好使安理會在大會處理代表權案完畢後再討論茅蒙入會。
- 二、美應允諾將來不提任何含有「兩個中國」意義之方案，如有他國提出，美應全力出面防阻。
- 三、中美目前共同努力目標，為使大會依憲章第18條第3項決定任何變更我代表權之提案為重要問題；將來此項先決問題獲通過後，變更

85 「抄紐約沈昌煥第281號來電」（1961年10月13日），〈中美兩國有關重要文件（第3冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0010。

86 「總統府祕書長張羣致駐美大使葉公超西江電」（1961年10月3日17時發，臺北），〈特交文電—領袖事功之部：柒、領導革命外交—我與聯合國〉，《蔣中正總統檔案》。

87 「沈昌煥致臺北外交部許紹昌、王之珍即轉呈總統、副總統電」（1961年10月3日3時發，紐約），〈許次長交下「外蒙古」卷〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0117。

我代表權之提案即可交付表決，使其不獲通過，而不發交委員會研究，萬一有組設委員會之必要，美國就委員會之組成分子及任務規定，事先與我密切磋商，獲致協議。⁸⁸

同時，總統府祕書長張羣也對葉公超強調，如果甘迺迪能就對華政策基本立場向總統懇摯澄清，明確保證在聯合國全力「助我排匪」，則對蒙案如何處理最為有利，自有商量餘地。⁸⁹葉公超隨後回報張羣，主張與美談判蒙案時，必須在中國代表權票數上有所補償，且須美承諾不提出任何含有「兩個中國」意義之辦法。⁹⁰

陳誠和甘迺迪的會談，美國企圖勸蔣介石以放棄外蒙案交換中國代表權的安全過關，僅消極維護。現在，沈昌煥等提出的方案，企圖以否決外蒙入會案為籌碼，逼使美方對中華民國代表權作出具體的保障。

然甘迺迪閱及莊萊德電陳蔣介石所詢待澄清各點，深感未獲蔣的充分信賴。10月3日10時30分，甘迺迪特派其最親信的特別助理彭岱，至華盛頓雙橡園親訪葉公超，除表示已飭魯斯克電莊萊德向蔣介石解釋外，並請向蔣轉達甘迺迪立場：甘迺迪近月來對聯合國中國代權問題極為關切，曾為籌劃設計，並飭魯斯克及史蒂文生務必全力保持中華民國在聯合國席位，並以一切方法阻止中共進入聯合國。魯斯克身負實際因應責任，洽談分析利害時，難免有憂慮過激之詞，但決非美國政府對中華民國政府已別具用心。當前中美急務為確保中華民國在聯合國代表權，並防阻中共入會，切盼雙方精誠合作，克服一切阻力，以達目的。⁹¹

雖然10月4日魯斯克回應蔣介石的疑慮，再次強調勿因否決外蒙而失聯合國席位，蔣介石不僅要求甘迺迪親自作出回應，並且要公開保證在聯合國內以一切方

88 「沈昌煥致臺北外交部許紹昌、王之珍即轉呈總統、副總統電」（1961年10月3日20時發，紐約），〈許次長交下「外蒙古」卷〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0117。

89 「總統府祕書長張羣致駐美大使葉公超西江電」（1961年10月3日17時發，臺北），〈特交文電—領袖事功之部：柒、領導革命外交—我與聯合國〉，《蔣中正總統檔案》。

90 「駐美大使葉公超致總統府祕書長張羣電」（1961年10月3日20時發，華盛頓），〈特交文電—領袖事功之部：柒、領導革命外交—我與聯合國〉，《蔣中正總統檔案》。

91 「駐美大使葉公超致總統蔣介石西江電」（1961年10月4日2時發，華盛頓），〈忠勤檔案—中美〉編號10，《蔣經國總統檔案》，檔號：3010.82/5044.01-55。

法「維我排匪」。⁹²10月5日，蔣介石電示葉公超對外蒙入會案最後方針：「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。」⁹³

10月6日下午4時30分，蔣介石接見莊萊德，蔣對甘迺迪的書面信函和通過彭岱由葉公超轉述的口信深表感謝，但認為魯斯克國務卿的聲明不夠分量，蔣介石向莊萊德提出放棄否決外蒙的交換條件，如甘迺迪總統願提出具體保證，以一切方法在聯合國「維我排匪」，包括必要時在安理會中使用否決權。⁹⁴許紹昌再奉蔣介石諭示，⁹⁵電話切告葉公超，對外蒙改變既定政策，必須切實要求甘迺迪總統公開宣布保證「美國繼續使用一切權力來阻止共匪進入聯合國，包括必要時在安理會投票反對在內」。⁹⁶

沈昌煥於5日晚密電建議蔣介石和陳誠：如有意放棄外蒙，則應要求美方誠意全力防止「兩個中國」為主要條件。至於蔣在10月5日致葉公超電所提「要求美政府公開保證一切方法維我排匪，包括必要時在安理會使用否決權在內」一節，恐甚難獲得美國同意，且可招致其重大反感，且中共如以新會員資格入會，始須經過安理會，現代表權問題將取決於大會，美國無法在安理會以否決權阻止。⁹⁷

葉公超自奉蔣介石指示後，即轉達國務院，並力請彭岱勸促甘迺迪接受「必要時在安理會使用否決權」阻中共入會，葉與彭岱幾經會商，彭岱於10月7日最後答

92 「許紹昌致葉公超電」（1961年10月5日），〈許次長交下「外蒙古」卷〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0117。

93 「總統蔣介石致駐美大使葉公超西微電」（1961年10月5日14時，臺北），〈特交文電—領袖事功之部：柒、領導革命外交—我與聯合國〉，《蔣中正總統檔案》。同見於〈忠勤檔案—中美〉，《蔣經國總統檔案》，檔號：3010.82/5044.01-55。

94 「總統接見莊萊德大使談話紀錄」（1961年10月6日），〈中美兩國有關重要文件（第3冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0010。Telegram from the Embassy in the Republic of China to the Department of State, October 6, 1961, *FRUS, 1961-1963*, Vol. 22, pp. 148-149.

95 「許紹昌致沈昌煥電」（1961年10月6日），〈許次長交下「外蒙古」卷〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0117。

96 「許紹昌致駐美大使館速電話轉葉公超」（1961年10月6日24時），〈許次長交下「外蒙古」卷〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0117。

97 「外交部長沈昌煥致總統副總統歌電」（1961年10月5日23時發，紐約），〈特交文電—領袖事功之部：柒、領導革命外交—我與聯合國〉，《蔣中正總統檔案》。該電於10月6日16時50分於臺北譯送，同見於〈許次長交下「外蒙古」卷〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0117。

覆謂：甘迺迪總統為顧及蔣介石對內部各方面的困難，並增強中美雙方代表權問題堅決合作之印象，決定於10月11日（週三）記者會重申美國繼續反對中共進入聯合國之一貫立場，全力支持中華民國在聯合國及國際機構之代表權，同時將訓令莊萊德向蔣總統保證，美政府將盡力與中華民國政府合作，以最有效辦法於本屆大會防阻任何「排我納匪」議案通過。至於安理會使用否決權一點，國務院及美駐聯合國代表團均認為如在此時提及，將影響中美雙方關於運用第18條之目前努力，蓋若干承認中共及中立國家已同意中國代表權問題為重要問題，若此時提出美國政府將在安理會否決中共入會，可能影響各該國在大會對第18條辦法之投票，故美方認為不宜涉及此點，此為代表權問題上之考慮，並非美國贊成中共入會，或不以全力支持中華民國。

葉公超提出艾森豪（Dwight Eisenhower）總統執政時，國務卿杜勒斯和駐聯合國代表洛奇（Henry Cabot Lodge, Jr.）均公開表示，不惜在安理會使用否決權阻中共入會，為何現時美政府不敢作此同樣聲明。彭岱答稱：美政府對華態度並無變更，僅格於關於第18條辦法之洽商努力，而此項辦法之部署，為維護中華民國代表權戰術之根本步驟，中美已同意使用此一戰術，勢無於此時自亂步驟之理。甘迺迪總統已決定聲明在聯合國所有機構及其他國防會議繼續支持中華民國，此即含有在聯合國任何構機全力阻止中共之決心。⁹⁸彭岱表示國務院與美駐聯合國代表團再三研究，均以為現時萬不作任何有損於第18條洽商之行動，甘迺迪亦認為彼等係根據技術上之考慮，盼蔣總統不致因此懷疑其立場之堅定。葉公超個人再三思慮，美既不願對否決權作肯定聲明，建議或可改請甘迺迪於其聲明中「並全力支持對中華民國在聯合國及國際機構之代表權」一語下，插入「堅主中華民國政府為代表中國之唯一合法政府」字樣，以打消「兩個中國」之主張。⁹⁹

莊萊德大使10月8日再會許紹昌，轉報甘迺迪和國務院的覆電，認為此時具體提及美國在安理會擬採取之行動或擬使用否決權，對於中美雙方在聯合國之共同地

98 「葉公超致臺北外交部轉呈總統電（電一）」（1961年10月7日22時，紐約），〈許次長交下「外蒙古」卷〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0117。

99 「葉公超致臺北外交部轉呈總統電（電二）」（1961年10月7日22時，紐約），〈許次長交下「外蒙古」卷〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0117。

位必有損害，故甘迺迪總統深難於此次聲明中提及在安理會使用否決權。莊萊德說明美政府不願提及在安理會使用否決權一點，實基於自聯合國成立以來，美政府對於入會案向來公開主張不使用否決權，此已為美國外交上傳統政策。在此一政策下，並非謂美國在任何情形下不使用否決權，但同時亦不願對任何一案預先作假定性之決定，尤其不願公開作此項決定。最後，莊萊德提出他個人的構想，即建議國務院採取一折衷辦法，在聲明最後另加一句「美國政府將採用一切必要措施以達到上項目的」。¹⁰⁰

10月9日，莊萊德面告許紹昌，已於10月8日將中華民國政府未能滿意情形報告國務院，並建議國務院及白宮對中華民國要求作進一步考慮。今接國務院答覆，甘迺迪總統準備在記者會上闡明美國仍將繼續強烈反對中共進入聯合國，同時美國仍將在聯合國一切機構內繼續堅強支持中華民國之代表權。上述兩點，實係甘迺迪總統在公開場合所能講之最高限度。但為進一步顧及中華民國政府期望，如有記者詢問所謂聯合國一切機構是否包括安全理事會在內時，甘迺迪總統願予以肯定答覆。美方希望中華民國瞭解：美國實無法就聯合國任一機構內應付某一條件，事先提出承諾。莊萊德亦表示個人看法，此實為美國所能講的最高限度，他不相信美國能公開聲明將在安理會使用否決權。¹⁰¹

駐美大使葉公超於10月8日奉副總統兼行政院長陳誠電召返國，¹⁰²9日行前訪遠東事務助理國務卿馬康衛，得到的訊息是甘迺迪總統預定10月11日公開聲明，美國決定繼續在聯合國一切機構支持中華民國，並繼續堅阻中共進入聯合國一切機構，但決定不涉及以任何方式阻止中共進入聯合國。¹⁰³但甘迺迪若不公開承諾在聯合國安理會使用否決權阻止中共入會，蔣介石是無法滿意的。

100 「許紹昌次長接見莊萊德大使談話紀錄」（1961年10月8日），〈中美兩國有關重要文件（第3冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0010。

101 「莊萊德大使面告許紹昌次長」（1961年10月9日），〈中美兩國有關重要文件（第3冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0010。

102 「陳誠致葉公超電」（1961年10月9日11時發），〈許次長交下「外蒙古」卷〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0117。

103 「葉公超致陳誠電」（1961年10月9日19時發，美國），〈許次長交下「外蒙古」卷〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0117。

就在葉公超返國之時，中美之間高層開啟密商管道。10月11日，彭岱致中央情報局駐臺辦事處主任克萊恩，甘迺迪總統準備以祕密保證的方式向蔣介石承諾，為阻止中共進入聯合國，美國將使用否決權。這個保證必須保持絕對機密，請克萊恩和正在返臺的葉公超商議。¹⁰⁴克萊恩則銜命和時任行政院政務委員並為國防會議副祕書長的蔣經國會面討論蔣介石和甘迺迪協議的草案內容，蔣介石同意由莊萊德大使以甘迺迪總統外交口信的方式，口頭傳遞這項保證。¹⁰⁵其後，克萊恩分別和蔣經國與葉公超討論，得到蔣介石同意後，中美雙方達成正式紀錄。¹⁰⁶

莊萊德大使奉白宮命，於臺北時間17日下午4時晉謁蔣總統，在座者有蔣夫人宋美齡、新聞局長沈劍虹、外交部政務次長許紹昌，原先負責接洽的葉公超並未與會。莊萊德以口頭傳達甘迺迪私下保證的電令：「余願向閣下保證：在任何時間，如為阻止中共進入聯合國而有必要並能有效使用否決權時，美國將使用該項否決。」¹⁰⁷

甘迺迪總統透過白宮新聞祕書，在10月19日的記者招待會答覆記者詢問美國對華政策有無變更時，發表公開的特別聲明：

美國一直認為中華民國是唯一代表中國的合法政府，且一直全力支持中國政府在聯合國內的地位與所有權利。因此，美國堅決反對中共參加聯

104 Message from the President's Special Assistant for National Security Affairs (Bundy) to the Chief of the Central Intelligence Agency Station in Taipei (Cline), October 11, 1961, *FRUS, 1961-1963*, Vol.22, pp. 154-155.。

105 王景弘，《採訪歷史：從華府檔案看臺灣》（臺北：遠流出版公司，2000年1月），頁181-183。Message from the Chief of the Central Intelligence Agency Station in Taipei (Cline) to the President's Special Assistant for National Security Affairs (Bundy), October 14, 1961, *FRUS, 1961-1963*, Vol.22, pp. 156-157. 中方討論初稿，見〈特交檔案分類資料—外交：對聯合國外交〉，第20卷，《蔣中正總統檔案》。

106 Message from the Chief of the Central Intelligence Agency Station in Taipei (Cline) to the President's Special Assistant for National Security Affairs (Bundy), October 16, 1961, *FRUS, 1961-1963*, Vol.22, p. 158.

107 「許紹昌致沈昌煥電」（1961年10月17日），〈許次長交下「外蒙古」卷〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0117。

合國或聯合國的任何機構。¹⁰⁸

甘迺迪總統的聲明，在臺北時間20日見報，外交部發言人魏煜言發表談話：美國這次堅定地重申其對中國在聯合國地位問題的立場，對於中美兩個盟邦間的密切合作關係，必能發生甚為有利的影響。美總統的聲明必能有助於聯合國中自由國家繼續阻遏蘇聯企圖牽引匪共進入聯合國所作的努力。¹⁰⁹

10月23日，蔣介石親自主持中央政策委員會第五次會議，說明改變對外蒙入會案決策的緣由，他指出美國雖一再表示其支持中華民國代表權的政策，惟美國國務院及其駐聯合國代表團實際作為，並未與其政府政策相一致。所謂「兩個中國」及「主權繼承論」等謬說，既時有所聞，而「中國代表權明年將不保」等言詞，亦自聯合國代表中傳出。美國代表團對我國有所承諾，亦多不能信守實踐。於此情形下，即使不否決外蒙入會，美國亦將任由中共混入聯合國，則何不堅持立場，不惜使用否決權，阻止外蒙入會，維護聯合國憲章於萬一。¹¹⁰

立法院於10月24日祕密會議通過對於政府變更否決外蒙入會案決定的支持，許紹昌分析聯合國中國代表權的情勢險峻，布拉薩市集團的11票將左右代表權的成敗，若否決外蒙入會申請，中華民國將自動或被動退出聯合國，形成孤立的局面。¹¹¹蔣介石同日覆函甘迺迪，針對莊萊德10月17日轉達不公開保證一節，藉表達謝意留下紀錄。而甘迺迪於10月19日公開聲明，「重申支持中華民國在聯合國的地位，反對中共進入聯合國，並繼續承認中華民國政府為代表中國之唯一合法政府」，為解決蒙案關鍵。¹¹²喧騰近一年的否決外蒙入會問題終告塵埃落定，真正關鍵的中國代表權重要問題案，直到此時才能全力以赴。

108 「駐美公使江易生致臺北外交部並請轉葉公超第005號電」（1951年10月19日17時發），〈聯合國大會第16屆常會我代表權案〉，《外交部國組司檔案》，檔號：633.02/88088。《中央日報》，臺北，1961年10月20日，版1。

109 《聯合報》，臺北，1961年10月21日，版1。

110 阮毅成，〈中央工作日記（8）〉，《傳記文學》，第88卷第4期（2006年4月），頁126。

111 「立法院祕密會議許紹昌發言紀錄」（1961年10月24日），〈聯合國大會第16屆常會我代表權案〉，《外交部國組司檔案》，檔號：633.02/88088。

112 「試擬總統致甘迺迪總統函稿（總統核定稿）」（1961年10月24日），〈許次長交下「外蒙古」卷〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0117。

年初以來，負責對美交涉代表權事宜的駐美大使葉公超，自10月13日奉召返抵國門，14日以後就不再觸及外交工作，當18日蔣介石將不否決外蒙入會的決定告訴沈昌煥時，曾對沈有言：「公超暫留臺北協助要務，對美外交由兄在美主持，則其事當更易辦理，並請兄與廷黻密切合作，彼雖固執，但其品性可友也。」¹¹³即在此時，蔣介石已經決定不讓葉公超回美任職，並於10月27日以手諭致病中休養的兼行政院長陳誠令葉公超自動辭職。¹¹⁴

四、組設研究委員會的爭議與通過重要問題案

在聯合國第5屆常會討論中國代表權問題時，曾通過加拿大提案，設立一特別委員會從事研究。該特別委員會於1951年10月16日集會，無法獲致協議，最後向大會提出報告，略謂在目前情況下，該委員會不能提出任何建議。根據外交部1961年3月擬具的「關於聯合國大會對我代表權處理方式之補充說帖」，在拖延性提案中有「設立委員會從事研究」的擬議，成為一種變相的緩議案，方式可能有二：一、設立專設研究委員會（偏重法律問題）；二、設立斡旋委員會（偏重政治斡旋），主張屆時應使該委員會達成對我國有利之建議，或使其拖延不決。¹¹⁵中國代表權問題由組設研究委員會來討論，雖見於1961年4月5日英國首相的提議，但在8月中美高峰會議上，美國也向陳誠提出，並見諸於其後向各國接洽進行的中國代表權案。

外交部長沈昌煥赴美參加聯合國大會第16屆常會前，中美兩國已就中國代表權問題因應方案獲致若干協議，即放棄緩議案，改用聯合國憲章第18條所稱「重要問題」辦法。此外，美國主張由大會設立委員會，研究中國代表權及其他有關問題，中華民國政府則一貫表示反對。¹¹⁶

113 「總統蔣介石致外交部長沈昌煥18未手令」（1961年10月18日19時30分發），〈忠勤檔案—中美〉，《蔣經國總統檔案》，檔號：3010.82/5044.01-55。同見〈籌筆一戡亂時期〉，《蔣中正總統檔案》，檔號：2010.40/4450.01-033/17。

114 「蔣介石手諭令葉公超自動辭職」（1961年10月27日），《石叟叢書》影像資料，續編，〈石叟文集〉。編號009，頁43。

115 「關於聯合國大會對我代表權處理方式之補充說帖」（1961年3月28日），〈副總統訪美資料（有關代表權問題部份）〉，《外交部國組司檔案》，檔號：640/90001。

116 沈昌煥，〈聯合國最近情勢與中國代表權問題〉（1961年11月23日），〈中美兩國有關重要文件（第3冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0010。

中美決定放棄已沿用十年的緩議案後，首須防範蘇聯要求大會將代表權認作證書事項，以過半數處理。數年來，蘇聯（或印度）例於大會開幕之前一個月或兩個月，要求中國代表權問題列入大會臨時議程。是年截至9月17日，蘇聯尚未提出此項要求，足見蘇聯準備要求將中華民國代表權作為證書處理。為抵制蘇聯的作法，中美密商紐西蘭出面，請求將中國代表權列為臨時議程項目，定名為「中國在聯合國代表權問題」，所附說明，說明此為一重大問題，大會任何行動應於聯合國憲章之原則為基礎。¹¹⁷

蘇聯立刻於第二天（18日）自行提列項目，稱「恢復中華人民共和國在聯合國之合法權利」。大會總務委員會於9月21日討論議程問題，通過將紐西蘭項目列入議程，也通過列入蘇聯項目。全會復於9月25日通過總務委員會建議，將紐、蘇兩項目均予列入議程，並由全會直接審議。蔣廷黻代表在總務委員會及大會均發言說明中華民國反對討論的基本立場。¹¹⁸

重要問題案的實質內容，從陳誠訪美後定案，美國務院即從8月間向友邦進行洽商。聯合國第16屆聯大開議後，中美交涉重點集中在處理外蒙入會問題，直到中華民國政府放棄否決外蒙入會，才又回歸中國代表權問題，設立研究委員會成為中美交涉新的爭議點。美國所提重要問題案是和設立研究委員會配套的辦法，一方面是英國主張憲章第18條辦法與研究委員會辦法併用，一方面也希望藉此獲得更多國家的支持。在中華民國的立場，先前未強烈反對研究委員會的設置，是因為否決外蒙的爭議未決，擔心會影響非洲國家對中國代表權的支持。即到10月23日，蔣介石在中央政策委員會第五次會議上說明變更否決外蒙決策時，也提到代表權作重大問題處理，美國提出的策略，其步驟為先組織一委員會，對代表權問題先加研擬，而於明年聯大中提出辯論表決。¹¹⁹當時並未見反對的意見，後來既然放棄對外蒙入會否決，非洲國家的票助不成問題，即認為研究委員會沒有必要成立。

117 沈昌煥，〈聯合國最近情勢與中國代表權問題〉（1961年11月23日），「抄駐聯合國代表蔣廷黻第178號來電」（1961年9月15日），〈中美兩國有關重要文件（第3冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0010。

118 沈昌煥，〈聯合國最近情勢與中國代表權問題〉（1961年11月23日），〈中美兩國有關重要文件（第3冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0010。

119 阮毅成，〈中央工作日記（8）〉，頁125。

11月6日，美國駐華大使館參事林迺德向外交部常務次長王之珍報告中美兩代表團在紐約會談中國代表權問題情形。在11月初，中美兩國代表團會同草擬關於「認定我在聯合國代表權為重要問題之決議草案」，雙方對於序文已獲協議，執行部分尚待續商，¹²⁰在11月3日會商中，劉鍇代表和薛毓麒副代表曾將繼續反對大會組設研究委員會的理由再度向美國說明，惟美方仍認為設委員會確有必要，不得不繼續推行。王之珍強調：中華民國既已為外蒙入會問題作最大讓步，非洲法語各國允助中國代表權，而無須依靠以組設研究委員會的方式向各方拉票。憲章第18條重要問題案通過後，即可用以打消任何企圖改變中國代表權的提案，實為一勞永逸之辦法。¹²¹

至於美國具體的計畫，係由12國組成研究委員會，任務為：一、研究中國代表權問題；二、研究擴充安理會及經社理事會席次以及新會員入會標準等問題；三、向聯合國大會第17屆常會提出報告。美方所持的理由是：一、倘僅採用憲章第18條，嫌過於消極，設立研究委員會為一種積極性建議。二、若干國家承諾支持憲章第18條辦法，係以組設研究委員會為條件。三、已承認中共的國家，盼有組設委員會之提案，以避免對蘇聯提案投票。四、無限期拖延中國代表權問題的爭議。五、避免在大會中有多數國家贊成「兩個中國」提案的不利情勢。六、萬一將來大會推翻重要問題案，尚有委員會補救。¹²²

11月9日，行政院聯合國小組討論代表權案最近發展，因放棄對外蒙入會的否

120 「外交部次長王之珍與美國駐華大使館參事林迺德談話簡記」（1961年11月6日），〈中美兩國有關重要文件（第3冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0010。附註：所指第三六〇號決議草案，即係蘇聯本年10月27日所提之「排我納匪」決議草案，其全文如次：大會，認為必須恢復中華人民共和國在聯合國之合法權利，念及惟獨中華人民共和國政府代表有資格占有中國在聯合國及其所有機構之席位，決定自所有聯合國機構立刻排除現在非法占有中國在聯合國席位之蔣集團代表，邀請中華人民共和國政府派遣代表參加聯合國及其所有機構之工作。

121 「外交部次長王之珍與美國駐華大使館參事林迺德談話簡記」（1961年11月6日），〈中美兩國有關重要文件（第3冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0010。

122 按美國計畫，委員會由12國組成，承認中華民國者6國，承認中共者4國，雙方均未承認者2國。「美國所擬組設中國代表權問題研究委員會方案說帖」（1961年11月7日），〈關於我在聯合國大會第16屆常會代表權問題〉，《外交部組司檔案》，檔號：633.02/88086。「美國所擬組設中國代表權問題研究委員會方案之理由及批評」，〈特交檔案分類資料—外交：對聯合國外交〉，第18卷，《蔣中正總統檔案》，國史館藏，典藏號：002080106018001。

決，得到布拉薩法非集團兩點承諾：一、投票支持重要問題，二、投票支持中華民國代表權為實質問題。行政院副院長王雲五指示：第18條決議草案當予優先表決，應洽美方務必辦到。組設研究委員會之議，我國自始即不贊成，倘美國認為其有助第18條決議草案拉票，則事實上自我國放棄外蒙否決權後，既獲法非國家支持，該案已可穩獲通過；如意在藉以阻止表決蘇案，則應已有過半數支持，亦無需借助委員會。故此事徒貽後患，應繼續堅促美國放棄。如美方不肯放棄委員會之議，則應洽請美方承諾，在決定委員會組成與任務規程之前，必須事先與我國商獲協議，例如組成方面須有三分之二為我國友邦，任務規程不應包括擴充安全理事會、經濟暨社會理事會席次問題。¹²³

組設研究委員會一節，使交涉又陷僵局。11月9日，許紹昌向美國駐華大使館參事高立夫（Ralph N. Clough）說明反對「設置研究委員問題」理由。針對美國堅持設置「研究委員會」，又遭致中華民國政府強烈不滿。沈昌煥11月15日奉總統蔣介石命，請莊萊德將政府強烈反對此項辦法的決定轉達美國政府。沈昌煥表示：中華民國政府為顧全中美關係，已放棄否決外蒙入會，然美方仍擬以設置委員會辦法為中國代表權問題因應方案之重點，中華民國政府深感失望。沈昌煥重申11月9日許紹昌向高立夫說明理由，其中兩點：一、美方認為已承認中共之國家，盼有組設委員會之提案，俾可以之為藉口，避免對蘇聯提案投票。中華民國政府認為蘇聯必仍將堅持由大會表決蘇聯提案，迫使已承認中共之國家對中國代表權實質問題攤牌。故縱使組設委員會，亦未必確能阻止大會表決蘇聯提案。現非洲法語國家同意支持中國代表權，情勢對中華民國有利，相信蘇聯提案如付表決，祇須中美共同全力拉票，大會可以過半數予以否決，故實無組設委員會之必要。二、美方認為倘不設置委員會，則大會本身可能從事研究中國代表權問題，倘在大會中有多數國家贊成「兩個中國」提案，則情勢更為不利。中華民國政府認為，任何「兩個中國」提案，倘在大會提出，可使其不獲三分之二票數，予以打消；反之，在委員會中，各國不同之意見（包括「兩個中國」辦法）必將紛紛提出。鑒於委員會之表決概僅需

123 「聯合國小組關於我在聯合國代表權問題因應方案之會商紀要」（1961年11月9日），〈美國對華政策及我在聯合國代表權問題（第5冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0098。

過半數，各種不利於中華民國之提案通過較易；縱不獲通過，亦將列入委員會報告書內，徒使情勢複雜，而致中華民國在明年大會中因應更難。¹²⁴

莊萊德解釋：委員會之設置，為美國在本屆聯大所能採取之最有力行動。英國亦以設置該委員會為其支持第18條辦法之條件。美方認為設置委員會辦法有三大優點：第一、可獲更多國家支持第18條辦法；第二、設置此項委員會後，當可避免表決蘇聯所提之「排我納匪」決議草案。蓋如果交付表決，若干友邦之投票恐將不能與美國一致。第三、聯大決議設置委員會後，如有任何國家以程序方式對中華民國代表證書提出挑釁，則此項委員會之設置，為一種保障；反之，如未設置此項委員會，則屆時將無此項保障。且遠在中華民國放棄否決外蒙入會前，美國即已將適用第18條及設置委員會兩項辦法作為一套方案，分給各國。此時若求更張，已屬過遲。¹²⁵

11月18日，蔣介石親自接見莊萊德，強烈表達對組設研究委員會的關切。蔣介石謂：

本人曾就政府對外蒙入會放棄否決一案向中央政策委員會說明時，若干人曾認為美方擬以組設研究委員會辦法將我代表權問題拖延一年，我付此重大代價換取一年拖延，殊不值得。當時本人答以，我對組設委員會之議迄未贊同，甘迺迪總統既有堅定聲明，自為其一貫政策，不僅以本年為限。當初我決定否決外蒙入會，故美方擬用委員會辦法爭取票助，渡過本年。茲我既擬放棄否決，委員會自無設置之需要，相信甘迺迪總統既有此聲明，美方不致再提委員會之議。中國朝野凡注重此一問題者，均堅決反對委員會辦法，並深恐西方國家（包括美國）以此為「兩個中國」鋪路。如仍採用此項辦法，則中國人民必認為政府受人玩弄，我政府將無以解釋。¹²⁶

124 「沈昌煥與莊萊德會談簡記」（1961年11月15日），〈中美兩國有關重要文件（第3冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0010。

125 「沈昌煥與莊萊德會談簡記」（1961年11月15日），〈中美兩國有關重要文件（第3冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0010。

126 「蔣介石接見莊萊德大使談話簡記（核定本）」（1961年11月18日），〈中美兩國有關重要文件（第3冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0010。

蔣介石進而嚴厲指責副國務卿鮑爾斯倡言臺灣人民自決的言論，其心目中已無中華民國，又其他美國要員亦僅言中華民國代表權今年可保，意謂明年代表權恐將不保，過去所謂「兩個中國」安排，是否仍將付諸實施。他痛斥：「此類言論對我政府不僅輕視，且可謂侮辱，此實令人寒心。」並失望的表示：「我為維護美國在自由世界中領導地位，不惜犧牲自身利益成全美國而放棄對外蒙入會使用否決權，所得結果如此，我政府失望已極。」蔣介石繼批評組設委員會的弊端，是促成「兩個中國」的基礎，認為委員會辦法必將失敗，故必須以盟邦身分事先警告美國。¹²⁷

他最後提醒美國若不撤銷研究委員會之議，將不惜退出聯合國：

我之所以留在聯合國，係為顧及聯合國本身及保持中美合作，故不惜犧牲，勉強忍耐。如美方遇事竟不與我合作，則我何必續留，甘作各國之俘虜，受人侮辱。我為維持國家尊嚴，對此絕難容忍，我將無續留聯合國之需要。¹²⁸

莊萊德解釋：美國組設研究委員會之議，早在本年陳副總統訪美時，即已提及。美國動機在藉研究委員會以爭取英國及北歐各國對於憲章第18條辦法之支持，俾能加強中華民國地位。蔣介石表示：「當時美國動機並無錯誤，但現已無此需要。」莊萊德復澄清：美國第二項動機，為避免對蘇聯決議草案舉行表決；第三項動機，則為求取對證書問題之另一項保證。美國目的在「無限期維持中華民國在聯合國中之地位」，認為僅為一年，實為誤會。莊萊德勸蔣介石不要再懷疑美方有製造「兩個中國」之企圖。再者，美國與各國接洽組設研究委員會辦法已久，此刻恐不易再予改變。此事倘在三星期前即獲知如此強烈反對，則或尚可轉變。蔣介石非但聽不進去，甚至要莊萊德轉告國務院和甘迺迪總統：

三星期前，我正對我中央政策委員會說明我國放棄否決外蒙入會案後，美國自不致再有設置此委員會之擬議，萬不料美國在我放棄否決權後，

127 「蔣介石接見莊萊德大使談話簡記（核定本）」（1961年11月18日），〈中美兩國有關重要文件（第3冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0010。

128 「蔣介石接見莊萊德大使談話簡記（核定本）」（1961年11月18日），〈中美兩國有關重要文件（第3冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0010。

有此種計畫，殊非吾人所能想像者，故特加反對，決不同意也。¹²⁹

蔣介石和沈昌煥的理解，設置委員會將為中共開方便之門，「兩個中國」的陰影將揮之不去。也就在同一天，行政院臨時院會發布外交人事異動，任命蔣廷黻兼駐美大使，葉公超改任政務委員。

11月23日，沈昌煥向行政院第741次院會提出出席聯合國大會第16屆常會之報告，沈昌煥說明憲章第18條辦法的運用問題上，中美雙方意見的距離。我方主張，大會應運用憲章第18條通過正式決議案，並進而對任何企圖「排我納匪」及任何其他企圖改變我國代表權之實質提案（包括任何可能提出之「兩個中國」提案）逐一表決，使其均不能獲得三分之二多數，無法成立。美國務院原擬不用正式決議案方式，而僅採用程序動議方式，對各項不利於中華民國之提案分別使用。嗣經往返磋商，我方堅持採用正式決議案方式，美方終表同意。中美雙方並已就決議草案進行商討，業已取得大致協議。依照往例，第18條決議草案應由大會優先表決。¹³⁰

至於設置研究委員會問題，沈昌煥解釋：根據美國最近之構想，該委員會擬由大會主席指派之12國組成，其任務在研究中國代表權問題以及擴充安全理事會及經濟暨社會理事會席次等問題，向聯合國大會第17屆常會提出報告及建議。我國認為此種方案在聯合國目前形勢下，將引出許多無法預料之修正案，絕非美國所能控制，必將發生不利後果，故於本年8月間聞悉美國此項擬議後，曾由蔣廷黻代表暨葉公超大使向美方表示我國之嚴重疑慮，不能贊同，並由駐外各館分向各國政府作同樣表示。惟當時顧慮外蒙問題及法非國家對第18條辦法可能投票反對，故仍預留迴旋餘地。迨外蒙問題解決後，情勢不同，經電蔣廷黻務必堅持反對態度，蔣代表等於10月31日、11月1日及3日與美國代表史蒂文生等會商時，均曾重申我國反對之態度。惟美方表示，不論我國態度若何，美國仍將繼續推動此事。¹³¹外交部正力促美國打銷設置研究委員會之議。

129 「蔣介石接見莊萊德大使談話簡記（核定本）」（1961年11月18日），〈中美兩國有關重要文件（第3冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0010。

130 沈昌煥：〈聯合國最近情勢與中國代表權問題〉（1961年11月23日），〈中美兩國有關重要文件（第3冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0010。

131 沈昌煥：〈聯合國最近情勢與中國代表權問題〉（1961年11月23日），〈中美兩國有關重要文件（第3冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0010。

11月24日，莊萊德訪晤沈昌煥，洽談美國擬組設委員會研究中國代表權問題，表示國務院尚無進一步消息，沈昌煥力陳中華民國政府必將堅決反對此項委員會辦法到底，或將公開表示此項反對立場。他進而警告：美方若干人士或以為中華民國既已改變外蒙案立場，則將來經由委員會做成「兩個中國」安排後，仍可再迫我國接受。如有此想法，實極危險，蓋「兩個中國」問題影響國家根本及政府的憲法基礎，絕不可與外蒙問題相提並論。¹³²

當美國於陳誠訪美之際提出設立研究委員會概念時，尚未見具體辦法。但美國以此案向各國進行接洽後，我方又有於外蒙問題未能即時表示立場，最後到聯大要表決中國代表權前夕，我方卻提出強烈的反對，的確是給美國造成很大的困擾。駐土耳其大使邵毓麟即坦陳外交決策上反覆，將對中美友誼不利。¹³³

美國務院就沈昌煥於15日向莊萊德所提各點，18日曾發訓令電，但美國駐華大使館遲至28日始收到，莊萊德根據訓令向沈昌煥保證：「中美雙方在應付中國代表權問題之策略上容不時有意見不同之處，但務請中華民國政府方面確信，美國在排阻中共進入聯合國及支持中華民國在聯合國地位之基本目標上，絕對與中華民國政府相同。」¹³⁴實則美國務院於11月25日下午6時（臺北時間26日上午7時）已訓令美國駐聯合國代表團，就聯大設置委員會研究中國代表權之議，重予評估。國務院認為促成所謂「重要問題」議案之通過，極為重要，不能再因委員會問題之稽延而引起困難。是以決定即由美國代表團本身提出「重要問題」之決議草案，並全力爭取其他會員國之支持。國務院認為關於研究委員會之議，一般會員國既乏熱誠，不願出面提案，則除非英國方面採取主動，此項提案將不可能有效推動。莊萊德解釋：過去主張設置委員會最力者似即為英國，上項說法意在說明美方看法業已變更。莊萊德同時面交中美兩代表團商定「重要問題」決議草案全文，內容接受中華民國政

132 「沈昌煥與莊萊德談話簡記」（1961年11月24日），〈中美兩國有關重要文件（第3冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0010。

133 「邵毓麟致臺北外交部第196號來電」（土耳其，1961年11月27日），〈美國對華政策及我在聯合國代表權問題（第5冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0098。

134 「許紹昌接見莊萊德談話紀錄」（1961年11月28日），〈中美兩國有關重要文件（第3冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0010。

府建議。¹³⁵

國務院對蔣介石於11月18日的談話，針對美國擬組設委員會研究中國代表權問題的回應，11月29日由莊萊德轉告沈昌煥：因中華民國反對及其他國家不熱心，美方有意放棄研究委員會擬議，但須確定委員會是否為必需之保障。又美方當初固已瞭解中華民國政府對組設研究委員會辦法並不熱心，但當時並未料及會採取如此強烈反對立場。美國政府對華基本政策，仍如本年10月19日白宮新聞祕書宣布之甘迺迪總統聲明暨甘迺迪總統致蔣總統私函中所述者，並無改變。如依據報紙對美國官員言論之斷章曲解，或新聞揣測而作與美國立場相反之引伸，均非正確。中美雙方對策略問題縱有歧見，但請中華民國政府勿懷疑美方誠意。¹³⁶

沈昌煥復提出數點請莊萊德轉報國務院：一、中國代表權案討論在即，美方不可再事猶豫，不必再有保留，應即斷然放棄研究委員會之議。二、美方云研究委員會用意，在得一雙重保障，但其結果，不但打擊中華民國聲望，且深慮美方無法保證確能控制委員會之組成分子、任務及建議。如他國擬提此議，亦盼美方竭力勸阻；縱經提出，美方至少應投票反對，並設法打消。三、總統、民意代表及輿論均堅決反對設立委員會，倘聯合國大會中有人提出，我國必定堅決反對此議；甚盼美國盟邦對此一問題採取與中華民國一致態度。四、美方並應極力阻止他國提出「兩個中國」辦法，此類國家不多，如無英美支持，提出之可能性不大；縱仍提出，務請美方強力反對打消，以免導致嚴重後果。¹³⁷

美國紐約時間11月29日下午，蔣廷黻和史蒂文生晤談，史蒂文生先讀國務院訓令莊萊德向政府答覆電文，內容上和外交部轉述莊萊德者有所出入，史蒂文生表示英國等以重要問題和委員會案視為整套辦法，而予接受，倘現撤銷委員會案，勢必影響彼等對重要問題案的支持。最後談到如不設置委員會，如何應付蘇聯可能提出之證書問題，蔣廷黻認為證書委員會對中華民國報告書在大會討論時必獲得多數支

135 「許紹昌接見莊萊德談話紀錄」（1961年11月28日），〈中美兩國有關重要文件（第3冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0010。

136 「沈昌煥與莊萊德見談話簡記」（1961年11月29日），〈中美兩國有關重要文件（第3冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0010。

137 「沈昌煥與莊萊德見談話簡記」（1961年11月29日），〈中美兩國有關重要文件（第3冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0010。

持，反對任何將證書分開表決之動議，得史蒂文生同意。最後的結論是美國計劃將委員會案暫予保留。蔣廷黻透露史蒂文生語氣遠不如莊萊德大使友好，並欲對其施壓，蔣為顧及中美代表團工作，似不宜再加深究。¹³⁸實亦反應史蒂文生，包括國務院，對中華民國到表決關頭強烈反對組設研究委員會，是有所不滿的。

重要問題案於12月1日即將排入大會議程，至11月29日為止，美方未能徵得其他國家連署，美國代表團遂決定不提出研究委員會，評估「重要問題決議案」即使單獨提出，將有獲得多數支持的把握，且「重要問題決議案」一經通過，即可適用於蘇聯提案。¹³⁹中華民國政府則透過日本的協助，反對設置研究委員會，由駐日本大使張厲生運作，得吉田茂、岸信介、賀屋興宣、川島正次郎及北澤直吉等在幕後協助。據張厲生報告，對防阻研究委員會問題，皆能「仰體我總統團結反共力量之遠見，同情我國立場」。¹⁴⁰可見蔣介石對日本政界有一定的影響力。

12月1日，聯合國全會開始討論中國代表權兩案，即紐西蘭所提之「中國在聯合國之代表權問題」及蘇聯所提之「恢復中華人民共和國在聯合國之合法權利」。常會議程上討論中國代表權問題共有三案：一、蘇聯代表團提出決議案草案（A/L360），認為必須恢復中華人民共和國在聯合國之合法權利。二、中國代表權問題為重要問題之決議案草案（A/L372），由美國、日本、澳大利亞、義大利和哥倫比亞五國共同提出，依照憲章第18條之規定，任何改變中國代表權之提案為一重要問題。¹⁴¹三、柬埔寨、錫蘭及印尼三國對蘇聯所提決議案草案提出之修正案（A/L375），中華人民共和國政府代表應出席聯合國及其所有機關。¹⁴²

138 「蔣廷黻致臺北外交部部次長第427號來電」（紐約，1961年11月29日23時），〈美國對華政策及我在聯合國代表權問題（第5冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0098。

139 「許紹昌接見美國大使館參事高立夫談話紀錄」（1961年12月1日上午9時），〈中美兩國有關重要文件（第3冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0010。

140 「張厲生致沈昌煥、張羣並轉呈蔣介石、陳誠第059號來電」（日本，1961年12月1日）、「張厲生致沈昌煥、張羣並轉呈蔣介石、陳誠第060號來電」（日本，1961年12月1日）、「張厲生致沈昌煥、張羣並轉呈蔣介石、陳誠第063號來電」（日本，1961年12月6日），〈美國對華政策及我在聯合國代表權問題（第5冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0098。

141 「蔣廷黻致臺北外交部第441號來電」（紐約，1961年12月1日20時），〈美國對華政策及我在聯合國代表權問題（第5冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0098。

142 《中華民國出席聯合國大會第十六屆常會代表團報告書》（1962年7月），頁38-39。

中國代表權案的辯論，從12月1日至15日進行，參加辯論的國家有58國。12月15日進行投票，優先表決五國決議草案，以61票贊成，34票反對，7國棄權，通過為大會第1668（拾陸）號決議案。¹⁴³嗣大會證書委員會（9國組成）於12月18日集會審查各國代表的全權證書，蘇聯代表復在會中提議向大會建議拒絕接受中華民國代表之證書，委員會主席以全會已於12月15日就中國代表權問題採取明白而具有決定性之行動，證書委員會無權處理此事為由，裁定蘇聯提議不合程序。全會於19日審議證書委員會之報告書，交付表決結果，以73票贊成，予以核定。聯合國大會第16屆常會討論中國代表權問題，至此完全結束。¹⁴⁴

楊西崑分析代表權案投票結果，就非洲29國而言，關於五強程序性草案，布市集團及與中華民國建交國家全部支持，共得17票贊成，8票反對，4票棄權。至於蘇聯「排我納匪」案，非洲國家9國投票助中華民國，包括布市集團的5國；若就與中華民國建交之11國家而言，有8國投票反對，布市集團中反對的5國均係與中華民國建交的國家。¹⁴⁵顯見當年放棄否決外蒙入會對中國代表權案的投票具有關鍵性的影響。

結 論

1961年聯合國中國代表權問題由緩議案改變為重要問題案，是中華民國在聯合國內處理代表權問題最具關鍵的一年，由於這次重要問題案的成功，不僅為大會開創一項先例，更使中華民國力保聯合國中國代表權，直到1971年為止。當年提重要問題案的方式，中華民國也知道這是最後一道防線，只能達到拖延的目的，不是一勞永逸的辦法。

聯合國中國代表權問題從緩議案改為重要問題案，從賽局的觀點看中美折衝，

143 《中華民國出席聯合國大會第十六屆常會代表團報告書》（1962年7月），頁46。

144 「外交部向行政院呈報聯合國大會第16屆常會處理我代表權事經過情形」（1962年1月22日），〈關於我在聯合國大會第16屆常會代表權問題（節要及報院）〉，《外交部國組司檔案》，檔號：633.02/88091。

145 「楊西崑致臺北外交部第504號來電」（紐約，1961年12月16日）〈美國對華政策及我在聯合國代表權問題（第5冊）〉，《外交部祕書處檔案》，檔號：805/0098。

一如否決外蒙入會問題，蔣介石一開始就以最壞的打算，不惜退出聯合國，以因應美國的上策—「兩個中國」，結果在中國代表權問題上，重要問題案得以順利通過。牛大勇認為蔣介石「幾乎滿載而歸，沒有任何實際上的損失」，¹⁴⁶然而蔣介石放棄對外蒙入會的否決，是不得不對現實屈服。反觀美國，基於和中華民國共同的戰略利益，為確保中華民國代表權並阻止中共入會，則是步步遷就。然此並非說明中華民國外交政策的正確，而是國際環境尚對中華民國有利。

美國曾試圖要根本解決聯合國中國代表權問題，一方面確保中華民國在臺灣的席次，一方面接受中華人民共和國進入聯合國。自3月拋出「兩個中國」的試探，要蔣介石抉擇：採取「如非全璧，寧捨勿取」的態度，或不論情況如何演變，仍堅守其聯合國會員國的地位。中華民國決策高層有慎重的討論，無論是繼承國理論或新會員國方案，都涉及「兩個中國」問題，因為衝擊到政府統治權的合法性，總統蔣介石和外交部長沈昌煥一致堅決反對，對於國家根本原則是無法妥協的，否則動搖國本，將無所依據。這是決定中華民國未來在聯合國地位的關鍵抉擇，中國代表權問題實觸及高度政治性議題，任何策略性運用，都無法根本解決問題。

1961年的聯合國會員國欲排斥中華民國者，為數不多；欲排斥中共者，亦為數不多；大多數國家均願同時容許中華民國和中華人民共和國為聯合國會員國，當年應該是處理中國代表權很好的契機，然蔣介石並沒有善加利用聯合國內此種情勢，顧慮內部的因素而錯失了最有利的國際環境。固然內部條件未成熟前，要求接受「兩個中國」是有其困難，但從長遠觀之，欠缺深謀遠慮，終導致優勢易位。

「兩個中國」方案，是美國認為處理中國代表權的上策，並且致力尋求使中華民國的代表權能在聯合國獲得較穩固的保障。但中華民國決策者認為維持現狀，即保有代表權而阻止中共入會為中策，重要問題案成為雙方能共同接受的辦法，符合美國達成確保中華民國留在聯大而反對中共進入聯大的雙重目的。蔣介石主導下的中華民國外交，以自身的立場評估利害，不惜退出聯合國；美國就全局考量，希望中華民國採彈性的做法，避免退出聯合國的命運。當初美國所提沙利文案或米克爾

146 牛大勇，〈肯尼迪政府與1961年聯合國的中國代表權之爭〉，《中共黨史研究》，2000年第4期（7月），頁84。

案，固然並不完備，有許多地方仍待進一步修正，但中華民國政府一開始就激烈反對，所以也無從繼續研商。只要兩岸都堅持「代表中國的唯一合法政府」，這個問題就很難覓得解決之道。1961年蔣介石為避免聯合國內「兩個中國」的局面，為否決外蒙入會，為組設研究委員會問題，都倡言不惜退出聯合國。雖然都因美國的妥協而化解危機，但終究很不幸的，美國官員當年警告退出聯合國的後果，後來都成為事實。

外交部擬議重要問題案在1960年底，1961年3月間再有補充，但決策當局一直要求美國堅採緩議案，直到美國確定放棄緩議案後，才被動提出和美國洽商。在美國而言，最初並不贊成重要問題案，因為蔣介石堅決反對任何有「兩個中國」的安排，只有退而支持重要問題案，並提出配套措施設置研究委員會，從8月開始推動。到中國代表權表決前一個月，中華民國政府強力反對組設研究委員會，又引發爭議。12月15日，中國代表權問題為重要問題案決議通過，依照憲章第18條規定，任何改變中國代表權之提案為重要問題，中華民國在聯合國的代表權賴以維持十年。

代表權的交涉，最高決策在蔣介石，主導權在外交部，執行交涉由駐美大使館及駐聯合國代表團負責和美方進行，駐美大使葉公超到10月離職前，一直是和美方交涉的重要代表，但他必須受外交部節制，不能擅自作主。顯然葉公超和沈昌煥的理念是不合的，沈昌煥當年即批評聯合國道德淪喪，無法維護正義公理，不復初創時的崇高理想，因此為保持國格，主張不惜退出聯合國。沈昌煥刻意貶抑聯合國地位，影響蔣介石或社會大眾的認知，是有其責任的。葉公超雖力言不能退出聯合國，但孤掌難鳴。蔣介石不妥協的個性，信賴堅守道義原則的沈昌煥，在外交問題的處理上鮮有彈性。外蒙入會案解決後，代表權問題面臨表決的最後關頭，葉公超被迫辭職，退出外交舞台。

無論代表權或外蒙入會問題的交涉，考驗蔣介石和美國新上任總統甘迺迪之間的互信程度。蔣介石懷疑甘迺迪上任一連串的舉措將改變對華政策，透過克萊恩和彭岱之間的管道，和甘迺迪建立對話機制。當和國務院交涉陷於瓶頸，6月、10月、11月蔣介石三次的強硬談話，批評國務院的做法，迫使美國先在外蒙問題上讓

步，並得到甘迺迪對中華民國政府為代表中國之惟一合法政府的承諾；蔣介石則放棄否決外蒙入會，確保代表權，以示對甘迺迪的合作與支持；最後在重要問題案上，美國也不得不撤提研究委員會。蔣介石一方面表現他革命外交不對壓迫低頭的強硬立場，不顧國際政治的現實主義；一方面在冷戰尖銳對峙的時代，蔣介石在反共陣營中有其威望與尊崇的地位，美國不得不對其妥協。與其說蔣介石決策正確，不如說是美國必須利用中華民國的地位和作用，利害一致，不得不對蔣介石讓步。

徵引書目

（一）檔案・史料彙編

《外交部檔案》（臺北，中央研究院近代史研究所檔案館藏）

633.02/88086，〈關於我在聯合國大會第16屆常會代表權問題〉。

633.02/88088，〈聯合國大會第16屆常會我代表權案〉。

633.02/88091，〈關於我在聯合國大會第16屆常會代表權問題（節要及報告）〉。

640/90001，〈副總統訪美資料（有關代表權問題部分）〉。

805/0008，〈中美兩國有關重要文件（第1冊）〉。

805/0009，〈中美兩國有關重要文件（第2冊）〉。

805/0010，〈中美兩國有關重要文件（第3冊）〉。

805/0081，〈我國在聯合國代表權問題（第1冊）〉。

805/0082，〈我國在聯合國代表權問題（第2冊）〉。

805/0094，〈美國對華政策及我在聯合國代表權問題（第1冊）〉。

805/0096，〈美國對華政策及我在聯合國代表權問題（第3冊）〉。

805/0097，〈美國對華政策及我在聯合國代表權問題（第4冊）〉。

805/0098，〈美國對華政策及我在聯合國代表權問題（第5冊）〉。

805/0117，〈許次長交下「外蒙古」卷〉。

《蔣中正總統檔案》（臺北，國史館藏）

〈籌筆—戡亂時期〉。

〈特交檔案分類資料—外交：對聯合國外交〉，第18卷、20卷。

〈特交文電—領袖事功之部：柒、領導革命外交—我與聯合國〉。

《蔣經國總統檔案》（臺北，國史館藏）

〈忠勤檔案—中美〉。

《石叟叢書》影像資料（臺北，國史館藏）

續編，〈訪美專輯〉。

續編，〈石叟文集〉。

（二）文集・日記・回憶錄

周谷編著，《胡適、葉公超使美外交文件手稿》。臺北：聯經出版事業公司，2001年12月。

（三）報紙

《中央日報》，臺北，1961年10月20日，版1。

《聯合報》，臺北，1961年10月21日，版1。

沈昌煥，〈當前國際情勢及外交情況〉，《聯合報》，臺北，1961年7月6日，版2。

（四）專書

王景弘，《採訪歷史：從華府檔案看臺灣》。臺北：遠流出版公司，2000年1月。

溫強，《肯尼迪政府與中國—『遏制但不孤立』政策的緣起》。天津：天津古籍出版社，2005年5月。

（五）期刊論文

牛大勇，〈肯尼迪政府與1961年聯合國的中國代表權之爭〉，《中共黨史研究》，2000年第4期（7月）。

王正華，〈蔣介石與1961年「蒙古人民共和國」入會案〉，《國史館館刊》，第19期（2009年3月）。

王湘菁，〈美國在聯大重要問題案策略之決策過程（1961-1971）〉。臺北：淡江大學美國研究所碩士論文，2005年。

阮毅成，〈中央工作日記（8）〉，《傳記文學》，第88卷第4期（2006年4月號）。

周啟宇，〈由國際體系理論國內政治決策模式看美國政府處理聯合國「中國代表權」問題之政策（1961-1971）〉。臺北：淡江大學美國研究所碩士論文，1994年。

唐小松，〈1961年美蔣關於外蒙古聯合國代表權問題的爭論〉，《史學月刊》，2003年第1期。

張有溢，〈聯合國中國代表權問題的演變始末〉。臺北：國立臺灣大學政治研究所碩士論文，1975年。

梁志，〈論1961年中國在聯合國的代表權問題中的蒙古因素〉，《當代中國史研究》，第8卷第1期（2001年1月）。

許璦馨，〈中華民國於聯合國代表權之變更：自緩議案更動為重大議題之決策過程〉。臺北：淡江大學美國研究所碩士論文，2007年。

陳慧中，〈甘迺迪政府處理外蒙入會聯合國之決策過程〉。臺北：淡江大學美國研究所碩士論文，2004年6月。

楊耀誠，〈甘迺迪政府暫緩推動「兩個中國」之決策過程〉。臺北：淡江大學美國研究所博士論文，2001年。

蔡秉修，〈中華民國退出聯合國歷程之研究（1949-1971）〉。中壢：國立中央大學歷史研究所碩士論文，2008年。

顧寧，〈肯尼迪政府阻撓中國重返聯合國始末〉，《世界歷史》（北京），1996年1期（2月）

（六）外文

井上正也，〈国連中国代表權問題と池田外交—国府「分斷固定化」構想をめぐって、1957-1964〉，《神戸法學雜誌》，第57卷第1號（2007年6月）。

石川誠人，〈信賴性の危機と維持—1961年国連中国代表權問題をめぐる米華關係〉，《中国研究月報》（東京：中国研究所），第61卷第12號（2007年12月）。

清水麗，〈台灣における蔣介石外交—1961年の国連問題をめぐる原則と妥協〉，《常磐国際紀要》（水戸：常磐大學国際部），第6號（2002年）。

Dean Rusk, As I Saw It (New York, N.Y. : Viking Penguin, 1990).

Foreign Relations of the United States, 1961-1963, Volume 22 : Northeast Asia (Washington : United States Government Printing Office, 1996).

Noam Kochavi, *A conflict perpetuated : China policy during the Kennedy years* (Westport : Praeger, 2002).

Thomas G. Paterson, *Kennedy's quest for victory : American foreign policy, 1961-1963* (New York : Oxford University Press, 1989)

