

「兩個中國」或「一中一台」 解決聯合國「中國」席位問題

●陳文賢／國立政治大學台灣史研究所退休教授、台灣新世紀文教基金會前董事

編按：政治大學台史所陳文賢教授於2019年8月發表《被外交孤立的台灣：聯合國「中國」代表權22年爭議始末》一書，援引第一手的歷史檔案資料，對聯大2758號決議的始末有非常清楚完整的介紹說明。不可否認，中華民國政府曾經在聯合國代表「中國」，然而中華人民共和國於1949年10月成立之後，開啟聯合國中國代表權爭議序幕，聯大2758號決議就是在解決聯合國內中國代表權問題。事實上，早在聯大2758號決議通過前，「兩個中國」或「一中一台」的方案，都曾經被提出討論，當時不少對中華民國友善的國家都對蔣介石政權提出建議，趁中華人民共和國尚未進入聯合國之前，只要接受「兩個中國」或「一中一台」的方案，或許能保有中華民國在聯合國內的席位。但是，頑固的蔣介石真正在意的是維護中華民國形式上的法統以及鞏固他個人在台灣獨裁統治的「合法性」，堅持「漢賊不兩立」的意識形態，錯失台灣繼續留在聯合國的契機。本文內容轉載自《被外交孤立的台灣：聯合國「中國」代表權22年爭議始末》一書的第三章，闡述當時聯合國會員國為了解決中國代表權爭議的問題，提出讓中華民國與中華人民共和國都在聯合國內擁有席位的看法與作法，幫助讀者對這段影響後續台灣國際外交發展的歷史有深入的瞭解。

觀聯合國內空氣，多數傾向兩個中國之解決途徑。

-- 1961年7月20日 中華民國駐聯合國常任代表

蔣廷黻報回外交部的電文¹

中國內戰的結果使美國杜魯門政府減弱了對蔣介石的支持，及至韓戰的爆發，美國為了遏阻共產勢力的擴張才又恢復支持國民黨政府，包括支持其在聯合國的中國席位，而這也是美國及聯合國面臨「兩個中國」問題之始。美國與中華民國之間除了正式的邦交之外並在1954年簽署了《中美共同防禦條約》，但這些發展卻讓蔣介石對美國的中國政策有所誤判，認為美國在反共的前提下只有繼續支持其政府做為聯合國及國際社會中唯一代表中國的政府而沒有其他更好的選擇。而美國的支持剛好又可強化蔣介石政府所宣稱自己才是中國「法統」的立場，並有利於其繼續在台灣統治的「合法性」。



事實上，美國政府在韓戰結束後即與北京展開秘密會談，已顯示美國政府試圖與中華人民共和國改善關係的端倪，雖然美中兩國的接觸仍無法改變美國對國民黨政府的政策，美國政府「兩個中國」計議的浮現則已經是不爭的事實。但蔣介石對美國政府的支持所產生的誤判，以及為了維持其反共復國的「法統性」及統治台灣的實際利益而堅持「漢賊不兩立」的立場，卻逐步走向並導致最終喪失了中華民國政府在聯合國之中國席位的結局，而更壞的影響則是在蔣介石及國民黨威權統治下的台灣卻因此在國際外交上長期的被孤立。

第一節 1950年代及1960年代聯合國之中國席位的挑戰

1950年1月，杜勒斯（John Foster Dulles）時任美國杜魯門政府國務院的特使，即已有讓聯合國阻止共產黨佔有台灣，並促使台灣中立化及使台灣成為獨立之共和國的構想。杜魯門總統雖認為沒有人能夠相信共產黨，但在面臨蘇聯於二戰後在全球各地的擴張，還是希望1949年10月成立的中華人民共和國不會一面的倒向蘇聯。杜魯門政府希望能離間北京與莫斯科的關係而促使美中關係的良性發展，或至少讓中華人民共和國演變成類似狄托（Josip Broz Tito）統治下的南斯拉夫，以平衡蘇聯在二戰後在全球各地擴充其共產主義的勢力範圍。杜魯門在該月15日發表了一般認知的「台海不干涉聲明」，表示「美國政府不希望捲入中國的國內紛爭。相同地，美國亦不欲對台灣的中國軍隊，提供軍事援助與建議。」²在美國國會共和黨參眾議員抨擊杜魯門政府此項形同放棄國民黨政府及放棄台灣的政策，同時杯葛杜魯門政府援助韓國的法案下，杜魯門政府才提供國民黨政府一些坦克及軍用車輛等軍事援助，但杜魯門政府仍支持國民黨政府在聯合國擁有中國席位。

因蘇聯在安理會杯葛中華民國政府的代表不成憲而退席，而北京也致函聯合國要求恢復其在聯合國應有的席位等而引發了「中國代表權」的爭議，聯合國秘書長賴伊希望美國政府能支持他有關形同「一中一台」的構想來解決此一爭議。1950年4月20日，韓戰發生之前，賴伊在白宮和杜魯門總統及艾奇遜國務卿會面討論中國代表權的問題。賴伊認為蘇聯不參與聯合國會議及將北京隔離在聯合國之外都會影響聯合國對國際安全及和平的維護，為了保有聯合國就必須解決中國代表權的問題。賴依認為如果取消蔣廷黻的代表資格則蘇聯代表可能就會重返聯合國，而共黨中國也仍舊不能進聯合國參加會議，對美國而言雖然會是一項困難的決定但對美國並沒有任何害處。更何況以目前情勢的發展來看，因為台灣得到美國的支援相當有限，共產中國是有相當的機會攻下台灣，一旦如此美國在西太平洋防線和其他也在西太平洋有共同利益的國家就會遭遇共黨中國的軍事威脅。³

至於福爾摩沙的問題，賴伊向杜魯門總統及艾奇遜國務卿表示應該讓八百萬的台灣人表達他們自己對台灣未來的看法，或許台灣人想要獨立。賴伊認為台灣在蔣介石及其

從中國大陸所帶來之武裝力量的統治下和一個被佔領的國家所處的地位幾乎也沒有什麼不同。賴伊更主張在北京可能拿下台灣之前，趕快將台灣置於聯合國的託管之下以免錯失時機。同時他也表示也許在聯合國託管五年之後再由台灣人民決定他們自己的命運。⁴

艾森豪政府與「台灣獨立」的可能性

1953年1月杜勒斯（Allen Welsh Dulles）接受新當選之美國總統艾森豪的任命成為美國國務卿。1953年6月韓戰剛結束之際，杜勒斯及其政策幕僚就開始構思後韓戰時代美國的中國政策，初步的構想是認為在1955年若聯合國修改憲章時，讓中華人民共和國及台灣都在聯合國擁有席位，而杜勒斯也在艾森豪總統的默示下，不動聲色的推動此一政策。杜勒斯認為國民黨政府不可能無限期的防守金門，因為共產黨不可能無視於金門從中國大陸的分離，但卻有可能同意福爾摩沙的獨立。因此杜勒斯向美國國家安全會議報告，只要聯合國能結束台海雙方的軍事敵對，他願意接受國民黨政府失掉金門，但台灣可能獲得獨立這樣的結果。⁵

1950 年代初美國所面對的中國政策之挑戰，即是如何因應國民黨及共產黨政權於聯合國及國際社會中競爭中國政府之代表的問題。當時美國政府似乎面臨以下四項選擇⁶：

1. 美國應該繼續承認國民黨政權為中國政府的代表。主要的論點乃是基於中國共產黨政權是承襲了蘇聯帝國主義的野心，不以中國人民福祉為念，同時共產黨政權與蘇聯合作捍拒《聯合國憲章》及「杜魯門宣言」，而國民黨政權則為美國二次世界大戰時的夥伴。
2. 美國應撤銷對國民黨政權的承認，轉而承認共產黨政權，贊成者認為共產黨已經統治絕大部分的中國領土及人民，這也符合美國傳統的承認原則，而且此一承認不必然就代表美國支持共產黨政權。反對者則認為這將使美國失掉結合亞洲國家反共的基礎。
3. 美國分別承認國民黨政權擁有對台灣的主權，而共產黨政權則對中國大陸擁有主權。贊成者認為此舉可同時解決兩個問題：一是置台灣於對美國友好的政權之下，國民黨政權保有聯大及安理會席位；二為中國共產黨政權加入聯合國成為新會員。反對者認為此舉將兩邊不討好，同時也會為越南及德國問題開了惡例。
4. 美國撤除對國民黨政權的承認，但又拒絕承認共產黨政權，此舉就像過去十五年美國對蘇聯的政策一般。

1950年6月因韓戰的發生，同年6月27日美國杜魯門總發表聲明主張，福爾摩沙未來地位的決定必須等到太平洋的安全恢復，與日本簽訂和平條約或經由聯合國的討論才能決定，被認為是「台灣地位未定論」的緣起。美國認為有關台灣未來地位的決定有一些選項，例如台灣可被置於一個對美國友善之國家的主權之下；台灣也可置於聯合國、美國或一些主要國家的託管之下；或者讓台灣成為一個獨立的國家。⁷



韓戰的爆發一直被認為是美國從希望尋求與中華人民共和國改善關係，轉而支持在台灣之國民黨政府的關鍵事件。特別是在中華人民共和國軍援北韓而美國士兵也開始在朝鮮半島戰場上有所傷亡，使美國繼續尋求與北京改善關係的國內外環境大為惡化。杜魯門政府在韓戰爆發之後，立即做出派遣第七艦隊巡弋台灣海峽的決定，進一步確立了台灣免於中華人民共和國攻擊的安全性。此外，美國對台灣的經濟援助也奠定了台灣在1950年代逐步建立起戰後經濟發展的基礎。但是美國這些對國民黨政府政策的戲劇性轉變，恐怕也是國民黨政府誤判形勢的開端。

1952年3月，美國國務卿艾奇遜與英國駐華府大使達成在聯合國延緩任何對中國代表權問題的考量及延緩將此類問題訴諸表決的共識。而此一共識也獲得一些非蘇聯陣營卻已經承認中華人民共和國之國家在內的支持，特別是一些歐洲國家，例如挪威及丹麥在此一問題上相當程度受到英國立場的影響。英國很清楚的表示，英國支持有關中國代表權問題的緩議即是因為朝鮮半島侵略戰爭的發生。而一些歐洲國家支持此一共識的主要原因也即在於韓戰的發生。⁸艾森豪總統在給艾奇遜的指示中也強調，只要紅色中國不改變目前這種侵略的本質及幫蘇聯擴張的目的，美國就永遠不會接受紅色中國進入聯合國一事。⁹

中華人民共和國出兵朝鮮半島協助北韓一事更堅定了艾森豪政府反對北京進入聯合國的立場。美國即是利用此一理由說服法國政府消除要讓中華人民共和國加入聯合國的構想。美國要求其駐法大使向法國政府說明，美國認為法國支持北京加入聯合國的構想會讓法國在中南半島的屬地更加的陷入共產黨滲透及顛覆的險境。更何況1950年聯合國大會的決議案已將中華人民共和國定位為侵略者。1954年比利時想爭取接替丹麥成為聯合國安理會非常任理事國的席位而尋求美國的支持，美國即要求比利時繼續支持美國在聯合國支持國民黨的中國席位，做為美國支持比利時成為安理會非常任理事國的條件。

1954年春，美國與中華人民共和國雙方在日內瓦展開有關處理韓戰結束後之問題及中南半島問題的雙邊會議。美國雖然支持國民黨政府在聯合國擁有中國的席位，但是美國並沒有放棄有關「兩個中國」政策的計議。雖然國務卿杜勒斯知道台北與北京都難以接受「兩個中國」的政策，但是他仍希望能尋找出一項使中華人民共和國能加入聯合國，卻又不會讓中華民國被排斥於聯合國之外的方法。1950年代美國政府雖在「中國遊說團」要求支持蔣介石政府之龐大影響力的情況下，美國的行政部門及政策設計仍舊是傾向於維持和北京協商，並企盼以「兩個中國」做為解決台海對立之政策思維的基調。但國民黨政府未能審視美國對中國政策的基本思維，而是強烈要求美國持續支持國民黨政府是中國唯一合法政府的代表，於是逐漸在國際社會及聯合國形成中華民國與中華人民共和國的零和遊戲。

1954年金馬危機發生前兩週，美國中央情報局提出了一份有關台灣政情的報告，相當直接的指出中國國民黨的政權能夠繼續存在是因為美國的支持。蔣介石和他四百萬的大陸人統治了一千餘萬的台灣人，而且是高壓的統治，使台灣人因對政府政策完全無法有

一個有效的聲音表示意見而產生對國民黨的憤懣。報告中也指出一旦中國共產黨展開對台灣的全面軍事攻擊，國民黨是無法防衛台灣。中央情報局報告的結論是一個大幅弱化的中華民國將會大幅降低國民黨政府對反攻大陸的想望，更何況這種想反攻中國的想法並不被國際社會所認可。此外，一個大幅弱化的中華民國也可能迫使國民黨政府在台灣島上成立一個新的共和國。¹⁰中情局有關台灣政情走向的分析報告或也顯示艾森豪政府思考「兩個中國」的解決辦法，但艾森豪政總統雖沒有禁止「兩個中國」的政策研究，卻因美國國內政治的問題而對「兩個中國」的推動投鼠忌器。

甘迺迪政府「兩個中國」計議的浮現

甘迺迪及詹森總統時代的國務卿魯斯克（David Dean Rusk）在其自傳《如是我見》（*As I Saw It*）中提到，他個人認為「兩個中國」事實上自二次世界大戰及戰後的混亂中就已經出現。美國因歷史及政治的原因無可避免的發展出支持在台灣之中華民國政府為中國政府的政策，但這些都是虛假的。同樣的，若美國從承認台灣轉而承認北京，但中國共產黨政府卻又不願意承認台灣，這種情形也同樣會是虛假的。魯斯克認為，國民黨政府只是美國所唯一承認的中國政府，美國卻從未承認國民黨政府是代表全中國的政府。但因為兩個中國都互不承認對方，以致美國在此一政策上幾乎少有策略上的彈性空間。¹¹

魯斯克等美國外交高層人員認為，美國希望推動兩個中國政策是希望讓共黨中國進入聯合國而中華民國也能繼續保有聯合國的席位。雖然明知道北京也不會同意「兩個中國政府」這樣的作法，但是在聯合國許多會員國及國際社會都希望北京可以進入聯合國的情況下，若能透過美國說服中華民國政府讓步而讓北京加入聯合國，同時中華民國也可保住自己在聯合國的會員資格，可說是一舉兩得的作法。若是北京自己不願意接受如此解決中國代表權問題的作法，而其繼續批判聯合國不讓北京進入聯合國的壓力就會由北京及其支持者來承擔。

魯斯克提到關於聯合國中國代表權的問題，他和甘迺迪總統有過單獨的長談¹²，雖然魯斯克認為，美國政府應該推動兩個中國的政策來解決聯合國中國席位的問題，但甘迺迪出於美國國內政治及其總統職位的考量，無法支持魯斯克的構想。甘迺迪只以些微的差距贏得總統選舉，自認並沒有得到廣大選民的授權可以做重大政策改變，同時艾森豪總統在卸任前也忠告過甘迺迪，他會支持甘迺迪主政下的外交政策，但堅決反對任何想承認共產中國及讓共產中國進入聯合國的做法，更何況北京對於改善與美國的關係毫無興趣。魯斯克認為如果甘迺迪才接任總統不久就讓人看到北京進入聯合國，對新政府來講恐怕也不是一件好事。魯斯克在其自傳中提及甘迺迪向他說，他不希望在《華盛頓郵報》（*The Washington Post*）或《紐約時報》（*The New York Times*）看到有關國務院正在考慮中國政策改變的報導。¹³這或許也可說明甘迺迪在剛當選上美國總統時對於有關改變中國政策的諸多思考，基本上是出於美國內政的考量。



1961年1月20日甘迺迪就任美國總統之始，北京就展開對甘迺迪的抨擊，隔年又因中國與印度爆發邊境戰爭，更讓甘迺迪覺得即使美國對北京的政策不會成為美國國內的爭論問題，但任何美國想讓北京加入聯合國的倡議都將可能被視為是對北京的獎勵。因此甘迺迪仍舊準備動用資源及另闢途徑來阻止北京取得國民黨政府在聯合國的中國席位。¹⁴

甘迺迪上任總統之初暫不想改變美國政府對北京中國的政策並不代表甘迺迪政府對聯合國中國席位與國際現實之間巨大落差的認識視而不見。國務院的高層就一直在醞釀兩個中國的政策。魯斯克說美國駐聯合國大使史帝文生（Adlai Stevenson）、甘迺迪的特別代表及亞非暨拉丁美洲事務的顧問鮑斯（Chester Bowles）及其他高層官員都曾和他討論並希望美國能在聯合國推動兩個中國的政策。甘迺迪因為險勝共和黨提名的尼克森而贏得總統職位，並不想公然的在中國政策上有所變更以免遭到對手共和黨的攻擊，但仍持續思考對中國政策轉變的可能性。甘迺迪和魯斯克考慮的主要因應途徑即是「兩個中國」政策，並希望在幕後促使北京及台北的妥協。¹⁵魯斯克說他即曾經探詢台北方面關於美國政府可能推動的兩個中國的作法，但遭到國民黨政府的悍然拒絕。¹⁶

關於甘迺迪政府之「兩個中國」政策的計議，駐美大使葉公超在回報外交部的電報中即已指出，1961年3月魯斯克國務卿即已密示渠隱含兩個中國以解決台北政府在聯合國之中國代表權問題的方案，魯斯克希望台北政府在「全有全無與保存現狀之間」善作抉擇。同時魯斯克也忠告台北政府若堅持對中國大陸擁有主權，必定很難獲得多數國家的支持。電文中更指出4月間美國已告知台北，美國準備在外蒙古設立辦事處，而6月初美國再告知台北政府美國準備與外蒙古建交等語。但葉公超向外交部的報告中也同時指出他與甘迺迪的特別助理彭岱（McGeorge Bundy）見面時，彭岱告知他甘迺迪本人並「無意承認匪共，且曾下令無論如何應阻匪進入聯合國。」¹⁷

美國於1950年代為了維持國民黨政府在聯合國的中國代表權所使用的緩議案在1961年就不再使用，因為1960年聯大有關緩議案的表決結果，支持緩議案的一邊只多贏了八票，顯見有愈來愈多的聯合國會員國對「中國代表權」的問題感到不耐煩，同時支持美國所提緩議案的國家也每況愈下，這可以從美國於1951年在聯合國大會關於中國代表權問題提出緩議案之解決方式的歷年表決結果可以看出。1960年聯合國支持緩議案的會員有四十二個，但當時會員總數是九十八個，居然和1952年時支持緩議案的會員也是一樣四十二個，而當時會員國總數不過只有六十個。緩議案提出的十年間，支持緩議案的比例從最高時1952年的70%跌到1960年的42%。對美國而言，若繼續以緩議案來支持中華民國政府在聯合國的中國席位自是很大的冒險，美國政府也評估過若續用緩議案絕對無法獲得支持通過，這也迫使美國必須改弦易轍。

1960年就有多達十七個第三世界的國家加入聯合國，基本上這些在亞洲、非洲及拉丁美洲的新興國家認為中華人民共和國也是第三世界的成員，他們在意的是過去對他們殖民之西方國家的作為，所持的立場多為「中立主義」，對中華人民共和國進入聯合國

一案並無特別意見。因此相對的，在1960年代美國繼續支持蔣介石政府在聯合國擁有中國的席位的立場就變得更加困難，需要投入的人力及資源也就變得更加龐大。例如，美國派駐第三世界國家的外交官為了確保駐在國於聯合國中國代表權問題上能支持台北政府，就曾經以美國海軍艦艇接運馬爾地夫的代表團，讓他們能及時飛往紐約，對阿爾巴尼亞所提要求驅逐蔣介石之代表的提案投下反對票。¹⁸

1963年11月甘迺迪總統被暗殺身亡，副總統詹森繼位接任總統。詹森政府雖有較多改善與中華人民共和國關係的空間，但卻面臨情勢日益嚴峻的越南戰爭。越戰也逐漸成為影響詹森政府對北京政策的重要因素，相對的詹森政府在擬定對北京的政策時必須連帶的考量在聯合國的中國代表權問題。在美國參議員傅爾布萊特（J. William Fulbright）的主導下，參議院連續舉行了三個禮拜有關美國與中國關係的聽證會，期間多名美國學界的中國通特別是沙哥里亞（Donald Zagoria）質疑詹森政府對北京所謂「隔離」政策的智慧。

美國重要的盟邦加拿大更在國內高漲的民意及外銷大量小麥到中國的龐大商業利益下，原擬在1966年召開的聯合國大會提出一項解決中國代表權的提案，主張中華民國和紅色中國都分別在聯合國大會享有席位，且將安全理事會的中國席位則給予北京。加拿大總理馬丁（Paul Martin）在與魯斯克國務卿的會談中就很直率地告訴魯斯克，加拿大高達59%的民意支持應讓紅色中國加入聯合國。¹⁹加拿大政府也分別展開與包括英國、義大利、比利時、澳大利亞、紐西蘭及日本等西方國家的諮詢，但在美國反對的壓力下暫緩提出。美國反對的理由主要有以下幾點：中華民國政府的強烈反對且可能退出聯合國、讓北京的強硬派有所藉口而採取更加強硬的路線而影響越南的和平展望、及美國在亞洲的盟友也可能會受到此一政策的影響。²⁰在魯斯克國務卿和周書楷大使的會談中，魯斯克表示美國因擔心阿爾巴尼亞案很有可能在聯大取得簡單的多數票，以及美國希望在聯大提出設立一個研究委員會（Study Committee）研究北京入聯問題的提案來替代加拿大的提案，因此希望中華民國政府能務實地接受美國此一構想。不過國民黨政府認為在聯大十幾年來已經因為維護中國代表權受到很多羞辱，要求美國政府拒絕這樣的提案。²¹

在美國的重要盟邦如加拿大及日本等國家都傾向不能將北京排除在聯合國之外的情況下，詹森政府對於美國繼續在聯合國力挺中華民國政府是聯合國唯一之中國政府的立場及影響力也逐漸弱化。特別是從1960年到1965年期間計有三十六個國家加入聯合國，幾乎都是來自亞非及拉丁美洲所謂「第三世界」的國家，而來自非洲的國家更高達二十八國的情況下，美國想影響這些非洲國家以爭取他們支持中華民國政府在聯合國的中國代表權更是力有未逮。詹森政府的駐聯合國大使高柏格（Arthur Goldberg）即認為，聯合國的中國席位僅由中華民國政府來代表的前景也相當的黯淡，因此他提出以中華人民共和國及台灣都是「繼承國家」（Successor States）而均享有在聯合國平等代表權的主張來解決中國代表權長期以來所面臨的問題，亦即以「一個中國，一個台灣」的主張來解



決這樣的困境。魯斯克國務卿也認為，「兩個中國」的途徑才能對抗阿爾巴尼亞案，同時也是能讓台灣在聯合國保有席位的最好策略。而設若北京仍拒絕加入聯合國，那就更讓國際社會看清楚共黨中國無理好鬥的立場，並可抒解美國盟友在中國代表權問題上對美國的批判。不過魯斯克也強調要讓台北了解這樣的事實，同時也要說服台北在美國修正原來的策略時能衡量時勢加以接受，希望台北更不要輕言退出聯合國。

台北方面，外交部也深知聯合國因大批新會員入會使聯合國內之均勢產生基本變化，增加維護在聯合國席位的困難度。1963年的外交工作檢討報告中即有如下的改進意見：

十八屆聯大期間，會場內外「兩個中國」謬論之氣氛至為濃厚，今後我亟應針對此種情勢，及早釐訂對策，切實防阻並打消在十九屆聯大中提出任何形式之「兩個中國」案，並積極連繫友邦，表示我對本問題之堅定立場；同時我宜準備萬一，以防「兩個中國」案如竟獲通過，我能按照預定對策妥為因應。²²

在美國駐台北大使馬康衛（Walter Patrick McConaughy, Jr.）和蔣介石的會談中，蔣介石堅決反對「兩個中國」的策略，認為接受「兩個中國」非但會在台灣內部造成困惑，也會讓中國大陸的人民對中華民國政府所懷抱的希望破滅。一旦聯合國接受兩個中國，蔣介石認為他除了離開聯合國之外沒有其他選擇。之後蔣介石在接見魯斯克國務卿時也表達同樣的看法，並要求美國繼續在聯合國運用重要問題案的策略來保衛中國代表權。²³此外，民主黨的詹森政府同時面對美國國內強大保守的反共勢力、美國國會民主黨候選人選舉的壓力、北京強硬派的當權及越戰的困境等因素，終至詹森在其總統任期結束前，美國在聯合國中國代表權問題上無法積極的推動讓中華人民共和國進入聯合國而同時能讓中華民國繼續於未來保有聯合國席位的策略。

蒙古加入聯合國

在整個中國代表權爭奪的二十二年過程中，「外蒙古」的加入聯合國應是讓蔣介石最為痛心疾首的事件之一。眼見無法統治到的外蒙古脫離了「秋海棠」形狀的中華民國領土，對蔣介石而言是否真的有失去中國「國土」的憤懣，外界難以得知。但在現實政治上，對於蔣介石在台灣繼續維持「中國法統」，並提供統治台灣及反共復國的「正當性」會帶來一定程度的衝擊及傷害則應是無庸置疑。1947年蒙古首次申請加入聯合國但在安理會被中華民國否決。1955年蒙古人民共和國（今之國號為蒙古）在蘇聯的支持下再度申請加入聯合國時被中華民國使用否決權加以阻止，美國艾森豪政府並無異議。時過境遷，1961年蒙古人民共和國再度申請加入聯合國，蔣介石因與甘迺迪政府對中國政策的立場分歧，更因甘迺迪政府力勸蔣介石不要動用否決權以免傷及中華民國政府在聯合國中國代表權的維護，也導致蔣介石政府與甘迺迪政府之間關係的不睦。

外蒙古雖然在1911年沙皇俄國駐庫倫（今烏蘭巴多）領事的策動下宣布獨立成立「大蒙古國」政府，但並未得到清帝國的承認。隔年清帝國滅亡，繼之的中華民國政府

也沒有承認外蒙的獨立，而視外蒙為自治區，主張外蒙古為其領土的一部分。「外蒙古」於1921年在蘇聯紅軍的支持下再次宣布成為獨立國家，並和蘇聯簽訂《蘇蒙修好條約》互相承認為合法政府。當時中華民國陷入第一次直奉戰爭前夕北洋軍閥爭鬥並無暇顧及外蒙，但外蒙古獨立還是沒有得到軍閥坐大之北洋政府的承認。²⁴

二戰結束之後，根據1945年8月14日中華民國（中國）與蘇聯簽訂《中蘇友好同盟條約》及其附件，雙方在關於外蒙古問題的換文中提到：「茲因外蒙人民一再表示其獨立之願望，中國政府聲明於日本戰敗後，如外蒙古之公民投票證實此項願望，中國政府當然承認外蒙古之獨立，即以其現在之邊界為邊界。」²⁵ 1945年10月外蒙古舉行獨立的公民投票時，中華民國政府派內政部常務次長雷法章率中國代表團前往觀察，公投結果以四十八萬多人約佔總選票的97.8%贊成獨立，1946年1月5日，中華民國政府正式承認外蒙古獨立。²⁶

但中華民國政府卻在1947年蒙古人民共和國申請加入聯合國時在安理會加以反對。1949年9月聯合國大會期間中華民國政府駐聯合國大使蔣廷黻提出對蘇聯違反簽訂於1945年的《中蘇友好同盟條約》及《聯合國憲章》的控訴。1952年聯合國大會通過中華民國政府所提的「控蘇」案後，中華民國政府認為外蒙古實質上已淪為蘇俄所控制，所謂蒙古人民共和國不過是共產蘇聯的傀儡。主張外蒙古仍舊是中國領土的一部分，沒有資格成為聯合國的會員國。中華民國政府並於1953年正式廢止「中蘇友好同盟條約」。

1955年聯合國大會中，加拿大提出包括蒙古人民共和國及東歐四個共黨國家及十三個非共國家在內的十八國申請入聯的整批提案，希望能獲得安理會的推薦及大會的通過，加拿大此十八國的提案得到蘇聯的支持。美國因中華民國政府堅決反對外蒙古入會的立場而希望能先排除蒙古而成為十七國的入會案，但美國的主張並沒有得到多數會員的支持。中華民國政府派駐聯合國代表蔣廷黻在聯合國特別政治委員會中發言反對整批入會案，最主要的目的當然在於反對蒙古入會。此外，在整批交易入會的國家名單中因大韓民國（南韓）及越南共和國被排除在外，同時東歐共黨國家如阿爾巴尼亞、保加利亞、匈牙利及羅馬尼亞都在整批交易的名單中，也是蔣廷黻發言反對整批入會案的原因之一。因此，1955年安理會在審查入會案時，蒙古申請案被中華民國政府以常任理事國的身分動用否決權加以阻止，但上述的四個東歐共黨國家則分別成功的加入聯合國。蘇聯為了報復中華民國政府動用否決權阻止蒙古入會也動用了否決權否決了西方陣營之日本的申請入聯案。

有謂蔣廷黻大使在安理會對十八國入會案提出加入大韓民國及越南共和國入會申請的修正案是中華民國政府的策略，主要是希望彰顯中華民國政府的反共立場，同時也迫使蘇聯先行動用否決權，並可增加若在該兩國遭到蘇聯否決後中華民國政府在外蒙入會案動用否決權的「道德基礎」。²⁷但是中華民國政府對於此一策略所能達成的目的似乎過於自我想像的期待，因為並沒有能確切知道到底會有哪些會員國會因韓、越兩國無法入



會而贊成中華民國在外蒙入會案動用否決權，更何況大部分的會員國都表示支持十八國加入聯合國。澳大利亞、泰國、沙烏地阿拉伯等中華民國的邦交國甚至發言呼籲中華民國政府勿行使否決權。加拿大主張同意十八國申請入會的整批交易案的理由乃是認為這樣的妥協可以換取包括日本、錫蘭、約旦、葡萄牙、義大利及奧地利等十三個申請國在個別申請入會的審查中被蘇聯動用否決權的可能性。中華民國政府雖也贊成這些非共國家的入會案，但十八國中包括了外蒙，因此仍對加拿大的提案投下反對票。²⁸ 1955年加拿大所提的十八國入會案，結果除了蒙古人民共和國及日本被否決外，其餘十六國都順利的加入了聯合國。

直到1961年，蒙古再度申請加入聯合國，該年新而獨立的非洲法語系的茅利塔尼亞（Mauritania）也同時申請加入聯合國，國民黨政府威脅要在安理會否決「外蒙古」入會案。蘇聯則揚言如果蒙古入會案被否決，蘇聯則將否決茅利塔尼亞的入會案做為報復。但十餘個非洲法語系國家表示若茅利塔尼亞入會案遭到否決，將在中國代表權問題上支持中華人民共和國以資報復。更何況，國民黨政府也擔心若否決茅利塔尼亞入會案也可能影響到法國對國民黨政府在聯合國中國席位的支持及中華民國與法國的關係。蒙古入會案及茅利塔尼亞入會案幾乎成為綁在一起的案子，當時外交部長沈昌煥曾言：「蘇俄肆其一貫破壞伎倆，利用茅利塔尼亞及外蒙入會問題，企圖離間我國與非洲新會員國之友誼。」²⁹

美國因擔心蔣介石動用否決權將得罪許多非洲國家，轉而會對美國及國民黨政府維護中國代表權產生不利。美國駐台北大使館副館長高立夫（Ralph Clough）³⁰即指出，他於1961年7月到台北後之第一、二個星期的工作重點，便是和台北外交部的官員討論這件事，希望說服台北方面不要做動用否決權這一件愚昧之事。即便是外交部轉呈給蔣介石的報告也認為採行否決權必會對國民黨政府維護聯合國中國代表權的努力帶來不利的影響，但仍認為最終的決定權還是在蔣介石一人。³¹

蔣介石於1961年10月8日以密電向葉公超下達動用否決權阻止外蒙古進入聯合國之準備的命令，並要求葉公超與甘迺迪政府交涉，至少要得到美國政府公開表示會動用否決權來阻止北京入會以換取中華民國政府在蒙古入會案不動用否決權的交換條件，但葉公超卻無法達成蔣介石的此一指示。³²甘迺迪政府眼見蔣介石堅持不肯讓步的立場，轉而尋求透過中央情報局駐台北站長克萊恩（Ray S. Cline）與蔣經國的密切關係，再經由蔣經國持續與蔣介石溝通。10月16日美國國務院傳達甘迺迪總統的指示給駐台北的大使莊萊德（Everett Drumright），要求莊萊德盡可能在最快的時間內晉見蔣介石，並口頭轉達甘迺迪給蔣介石的私人保證，謂甘迺迪希望私下向蔣介石保證，假如在任何情況下美國的動用否決權對於阻止共黨中國加入聯合國是必須且是有效的作法時，則美國將會使用否決權。同時也要莊萊德告知蔣介石這只是一項私下的保證，強調一旦公開將會對雙方在聯合國的共同立場造成負面影響，因此，此一私下保證如果被公開時，則美國將會加以

否認。³³此外，美國政府也指示莊萊德大使告知蔣介石謂甘迺迪將在10月18日公開聲明，美國全力支持中華民國政府在聯合國代表中國的立場及權利。莊萊德即在17日晉見蔣介石總統並轉達甘迺迪的政策。蔣介石則認為已經得到甘迺迪總統的私人保證，而在10月18日電告指示刻在聯合國參加大會的外交部長沈昌煥對外蒙入會案「不作否決之準備」。³⁴雖然國民黨政府在蒙古入會案最後並沒有動用否決權，但蔣介石的憤怒可想而知。當時駐美大使葉公超被認為是未能達成蔣介石交付阻止外蒙古入聯合國一案而被調回台北，蔣介石也再未准許葉公超回去美國。³⁵

短短不到兩個星期的時間，蔣介石對外蒙入會案是否要動用否決權有如此巨大之變化，恐是葉公超始料未及，而葉公超更是在蔣介石對沈昌煥下達不作否決之準備的指示之前即已被調回台北。固然葉公超被認為是未能達成蔣介石的指示而被召回台北，但也有報導或研究指出，葉公超在與沈昌煥等的交談中有對蔣介石不敬而「犯上」之語遭沈昌煥密告至蔣介石處，遂遭調回台北。³⁶同（1961）年10月25日，經聯合國安理會推薦，10月27日聯合國大會通過蒙古人民共和國和茅利塔尼亞入會案的決議。³⁷

1961年10月13日，葉公超已奉令返抵台北，不到一個月內即內調行政院政務委員，其後也未在外交界有所發揮。而蔣介石旋即內定常駐聯合國代表蔣廷黻出任駐美大使仍兼聯合國代表一職。換句話說，聯合國大會通過讓蒙古入會的決議前，葉公超即已遭調回並撤換大使後未再返回美國。中華民國政府最後「被迫」未能動用否決權阻止外蒙古進入聯合國，這樣的責任也就順理成章由出使美國多年的葉公超因未能達成說服美國的任務而扛下了。更何況在蒙古入會問題上蔣介石認為葉公超是「勾通白宮」，「壓迫政府依照其主張外蒙入會問題」。³⁸諷刺的是，在外蒙入會案蔣介石最終還是作出不動用否決權的決定，雖然外交部長沈昌煥曾告訴聯合國代表團，因行政院更早前曾建議使用否決權，因此如果蔣介石最終卻改為使用否決權的政策，將形成對內閣不信任的情形，則內閣必須辭職以示負責。即使蔣介石加以挽留，立法院也會嚴詞批判要求內閣總辭。結果是主張動用否決權的外交部長沈昌煥繼續留任，而主張彈性使用否決權的葉公超卻被免去駐美大使的職務。³⁹但國民黨政府卻將蔣介石的決定美化為是政府權衡國際形勢及對國家利害下所不得不為的務實決定，惟這樣的說詞對照先前葉公超向外交部報告的內容似乎也不易看出有何不同。

外蒙入會案落幕，葉公超注定成了「替罪羔羊」，但蔣介石仍氣憤難消，在1961年10月27日外蒙入會那天，蔣介石指派駐聯合國代表蔣廷黻兼任駐美大使，而葉公超已在台北形同被「禁足」無緣再回美國，葉公超這樣的境遇是否完全因外蒙入會案導致似也不盡然。蔣介石在當天的日記寫下：「處理葉逆問題從速解決」「並附葉逆之逆跡一份，使知其實也」。此份葉逆之逆跡指的是駐美大使館的文化參事曹文彥所寫指稱葉公超曾對人說過蔣介石年輕時嫖妓一事的報告。⁴⁰有研究者認為蔣介石應是對此事耿耿於懷，因此在給陳誠的信函中指摘葉公超在美言行荒唐，絕不能再令其回美任職，否則會



任其繼續為惡傷害國家政府等語，要陳誠叫葉公超自動辭職。⁴¹惟根據葉公超的外交部同仁的追憶，卻認為葉公超才情高、品格高尚且有識人能力，出任中華民國政府在台灣的第一任外交部長，任內支持國家考試制度，防止當權者濫用私人，確立外交人員的任用制度。⁴²蔣介石後來雖讓身兼駐聯合國代表及駐美大使的蔣廷黻兩職擇一而專任駐美大使，並由劉鍇接任駐聯合國常任代表。但日後顯示在中華民國與美國的關係方面也沒能進一步的改善，而在聯合國中國代表權的問題形勢日趨嚴峻的情況下，同樣的也未看到有效的因應。

第二節 「漢賊不兩立」面對的困境

早在1961年1月，中華民國政府駐美大使館已有報告回傳台北的外交部，指出繼續用緩議案維護「中國代表權」會逐漸產生困難。駐美大使葉公超發至外交部的電文中指出，美方提出：今秋如再用緩議案之各國投票估算表，其中贊成者四十票…反對者四十六票…棄權者十三票。緩議案將無法順利過關，但蔣介石政府仍認為美國應向各國表明贊成使用緩議案，美國駐台北大使馬康衛則認為不容易辦到。⁴³針對此一問題在該年也進行了包括副總統兼行政院長陳誠訪美會見甘迺迪總統等在內的溝通。根據外交部長沈昌煥所言，「中美雙方關於此項因應方案之接洽，亦歷盡曲折。簡言之，我國鑑於沿用十載，著有成效之緩議案，美方既決心予以放棄，我方為謀彼此通力合作，只得勉強同意。」⁴⁴1961年聯合國第十六屆常會美國不再提出緩議案而改採通稱的「重要問題案」做為維護中華民國政府在聯合國之中國席位的策略，而此一策略美國也一直使用到1971年。

1961年3月14日由國務卿魯斯克主持有關因應中國代表權問題的會議中，魯斯克表示，就算1961年美國繼續提出緩議案，但能得到支持的票數已經非常有限。當時美國政府已經考慮接受兩個中國政府都是聯合國會員的問題。魯斯克認為若北京仍加以拒絕則應由北京負起完全責任，畢竟兩個政府都聲稱代表全中國但也都未能真正管轄到互相聲稱所擁有的領土。此外，雙方也都具備有被聯合國承認為會員的國家與人口等的條件。至於若兩個政府都成為聯合國的會員時，則應該由誰取得安理會席位的問題，魯斯克則認為這可以留待安理會來加以解決。⁴⁵

1961年3月17日魯斯克甚至在與葉公超大使的會面中表示，希望台北方面能瞭解聯合國新的形勢，即是愈來愈多的會員國對「中國代表權」的問題感到不耐煩。如果中華民國政府繼續堅持零和的立場，或許將會迫使多數的聯合國會員國堅持「中國代表權」問題是全權證書的問題，亦即中華民國政府派駐聯合國之代表的派任證書可能不被聯合國所接受。一旦中國代表權問題變成全權證書的問題，就會變成是一個誰在聯合國內代表中國之認證的程序問題，則聯合國大會只要簡單多數的票決即可解決中國代表權的問題。在愈來愈多的聯合國會員國支持中華人民共和國的情況下，國民黨政府要保住在聯合國的中國席位自然會變得更加的困難。但如果中華民國政府採取彈性的立場不反對北

京加入聯合國同時又可維持自己在聯合國的席位，設若北京仍拒絕加入聯合國，則責任就會落在北京那一邊。同時假如再加以重要問題來解決此一問題，則北京很難得到三分之二多數會員國的支持。問題的關鍵則在於中華民國政府對零和態度的立場。葉公超回答說他會將訊息帶回台北。⁴⁶

3月26日葉公超自美國回到台北述職，旋即在副總統兼行政院長陳誠的官邸所舉行的高層會議中提出報告，葉公超報告的重點在提出繼續採用緩議案的困難度，並認為應思考並運用美國所提的新方案，同時強調他與駐聯合國代表蔣廷黻都認為不應該輕言退出聯合國。但與會的總統府秘書長張群則認為對於美國所提的新方案可能是想在聯合國試用兩個中國政府辦法以圖最終解決中國問題。行政院副院長王雲五認為為了維繫海內外同胞對中華民國的向心以及反攻復國的希望而在必要時應不惜退出聯合國。外交部長沈昌煥也認為接受美國新方案無異是放棄大陸的主權及同胞影響國家命脈至鉅。同時也助長台灣問題的國際化，而成立台灣共和國等論調將紛至沓來，因此應向美方表示中華民國政府「如非全璧，寧捨勿取」的嚴正立場。⁴⁷陳誠最後裁示，堅決反對任何兩個中國的芻議。隔日葉公超晉見蔣介石並向蔣報告渠與魯斯克會談的經過。其後，在張群報告前晚在陳誠主持的會議結論及沈昌煥對聯合國的情勢分析後，關於美國不擬再提緩議案及聯合國的中國席位的問題，蔣介石做出五點指示中提到：

接受或默認兩個中國之安排，不但政府何以自處，我們應告知美方，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…萬一我不得已退出聯合國，以後應如何應付，乃是我總統的責任了。⁴⁸

4月3日葉公超返美後再度與魯斯克會談並當面交給魯斯克一封蔣介石致甘迺迪的信，並附有英文譯本，信函謂「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』。」⁴⁹事實上，蔣介石認為美國民主黨政府從杜魯門總統開始，在韓戰爆發後就一直有一個製造「兩個中國」的陰謀，甘迺迪政府要求國民黨政府在蒙古入聯一案中不要動用否決權，更讓蔣介石認為如果不以否決權阻止外蒙入聯，一旦北京也進入聯合國就坐實了兩個中國的陰謀。⁵⁰

7月24日紐約辦事處已經發電文向外交部報告，鮑斯副國務卿在「美國國家廣播公司」（NBC）新聞電視中發表談話，美國將繼續反對討論中共加入聯合國，但該電文報告中也指出，大多數專家認為美國在下屆聯大繼續提出有關反對討論中共加入聯合國的提案將很難獲得多數會員的支持。⁵¹

1961年9月聯合國大會中，美國首度提出中國代表權是重要問題的提案，主張若要更



動中華民國政府在聯合國的中國席位必須得到出席聯合國大會三分之二以上的會員同意才能為之。美國所提的此一重要問題案獲得聯大多數會員的支持通過，也因此暫時解除了繼續以緩議案來維護國民黨政府在聯合國之中國席位可能產生的危機。

第三節 日本及亞洲國家對聯合國中國代表權問題的看法

1951年11月日本政府在台北設立辦事處，隔年4月吉田茂內閣雖在美國壓力下與中華民國政府簽訂《日華和平條約》，卻也積極希望與控制中國大陸的中華人民共和國進行經濟及貿易的發展。吉田茂政府為求《日華和平條約》能在國會獲得通過，曾表示「日華條約是與台灣政權的關係，與中共政權無關」，對蔣介石政府採取的是「限定承認」的立場。⁵² 1956年12月，鳩山一郎首相更在日本參議院外交委員會發表希望和北京當局恢復正式外交關係的談話。⁵³雖然國際局勢的變化促使日本在1950年代及1960年代對於「兩個中國」政策及作法有所調整，但基本上，「兩個中國」政策成為日本戰後對中國外交的基本方針。從吉田茂內閣確信中國必會走入資本主義及在台灣的中華民國將來必會台灣化，可說更確立了「兩個中國」政策的方向性。之後歷經鳩山一郎內閣、石橋湛山內閣、岸信介內閣、池田勇人內閣，日本對中國政策基本上都維持著與中華民國交往，但同時又發展與中華人民共和國通商及含有欲與大陸政權終結戰爭之意涵的關係，可說是日本對中國政策持續維持「兩個中國」政策的基盤。⁵⁴

日本因為國內左派力量的增強，及日本政界及輿論界對中國代表權問題也存有重大歧見，也對日本內政造成很大的困難。中國代表權牽涉到日本對台北及北京的政策問題，也成為在野勢力攻擊執政的自由民主黨（簡稱自民黨）政府的工具。更不消說外務省內部對日本如何因應中國代表權問題立場也相當不一致。就以美國為了維護國民黨政府在聯合國之中國席位所推動的重要問題案為例，日本雖然並不反對重要問題案的續用，但鑑於國際間要求讓中華人民共和國加入聯合國的聲浪愈來愈大，日本政府對續用重要問題案所發揮的功能也高度存疑。

1970年聯大有關中國代表權問題的表決結果應讓支持國民黨政府在聯大及安理會擁有中國席位的國家有了相當大的警訊。因為自阿爾巴尼亞案，也是國民黨政府所稱的「排我納匪」案在聯大提出以來，首次出現五十一個贊成之會員國多於四十八個反對之會員國的表決結果。如果沒有「重要問題」案的通過，中華民國政府在該年就要失掉在聯合國的中國的席位。美國與日本俱為支持國民黨政府在聯合國擁有中國代表權的最重要國家，在聯合國大會之後，國民黨政府與美日兩國的主管官員也加強在此問題上的溝通及聯繫。

1970年12月10日，日本外務省亞洲局中國課課長吉田重信到外交部拜訪楊西崑次長，就聯大第二十五屆常會中國代表權問題表決後的國際情勢交換意見。日方告以奧地利及比利時積極展開與北京的接觸並有可能建立外交關係。會談中日方也提到秘魯、黎

巴嫩、模里西斯、智利及教廷等國可能會傾向與中華人民共和國建交並支持其進入聯合國。雙方也談及衣索比亞與中華人民共和國關係一事，日方擔心會影響其他國家，楊西崑則表示衣索比亞極端落後，與匪建交尚不足重視。國民黨政府在衣索比亞派有八名獸醫人員，對衣索比亞提供的協助並未附有任何政治條件。衣、匪建交乃衣國誤判美國對中華民國政府態度已有改變以及相信與匪建交後可使匪不再資助厄利垂亞的分裂運動。楊西崑同時表示至於我聯大代表權案，加、義與匪建交，所發生之影響不過少兩票而已事態並不嚴重。最重要者莫如美國對匪之態度及其對我支助之程度。⁵⁵

外交部常務次長薛毓麒也是在此背景而為了要確保日本對中華民國政府在聯合國代表中國之席位支持的情況下，於1971年1月19日由台北前往東京訪問。在日本停留十一天，期間拜會了前首相岸信介、眾議院議長船田中、及外務省官員等。但由有關薛毓麒大使訪日的報告檔案中並未看到國民黨政府希望日本如何協助的談話，除了對日本「曉以大義」，「揭發共匪笑臉外交」之陰謀及希望日本和美國堅定立場外，看不出中華民國政府的高層外交人員為了確保中國代表權有提出任何可以和日本討論之共同因應的方案。反倒是日本外務省國連（聯合國）局局長西堀正弘，告以該局研擬了幾個方案，例如，主張有關排除中華民國政府的提案都適用重要問題案的主張，亦即須符合《聯合國憲章》有關排除會員國需經三分之二會員同意的原則，但對於讓北京加入聯合國則不予適用。⁵⁶

值得注意的是，外交部的檔案顯示日本原反對聯大對中國代表權問題採行秘密投票的方式，主要原因乃採此方案的用意在運用蘇聯並不願見北京進入聯合國的心理，因為蘇聯集團有可能不會支持「排我納匪」案。後來也對若採用秘密投票可能會產生「自由投票」的風險性有所評估後才放棄此一提議。檔案並顯示日方提及不能忽視國際間對共匪控制大陸的事實，並論及日本對聯大中國代表權問題的深思熟慮。但提及薛大使的相應卻是如檔案顯示：

當洽談之際，薛大使曾建議日本即與中、美協力向各國表示共同堅決反對排我納匪案及繼續支持重要問題案之立場。⁵⁷

1971年4月間尼克森總統的特使墨菲（Robert Murphy）在台北與蔣介石晤談後飛往日本見了前首相岸信介，根據美國的外交檔案顯示，會談中，岸信介強調美日兩國必須嚴肅地看待北京的問題，同時應該密切的合作推動一個不會放棄台灣的決議案。岸信介並提到台灣在從沖繩到菲律賓之間島鏈防禦的重要性。他也提及曾在1970年在台北與蔣介石及總統府秘書長張群會談，會談中他強調不管有關中國代表權的方式如何改變都籲請蔣介石不要退出聯合國。即便在北京入會的情況下，任何過早的退出行動只會傷害到那些努力支持中華民國政府的國家。根據岸信介言，蔣介石及張群都對這樣的說法感到不愉快及不以為然，不過他們還是讓岸信介講完。⁵⁸



除了日本之外，澳洲、紐西蘭、菲律賓、泰國等國家雖然也不反對讓中華人民共和國進入聯合國，但都認為若為了讓中華人民共和國進入聯合國而剝奪中華民國政府在聯合國的席位並不適當。因此這些國家駐聯合國大使也都在聯合國內外展開溝通及討論，希望能夠找出並草擬一個適當的解決辦法。⁵⁹馬來西亞在1961年和1966年的聯合國大會中都主張聯大應找出一個讓北京及台灣同時都在聯合國擁有席位的適當辦法。⁶⁰

紐西蘭早在1958年聯大有關中國代表權問題的辯論時就已公開表示，聯合國應該理性的來討論中國代表權的問題，聯合國遲早都必須面對中國大陸有六億以上人口的事實。⁶¹紐西蘭駐美國大使寇勒（Frank Corner）直言，紐西蘭國內雖然在有關聯合國中國代表權的問題上有兩邊不同的意見，但相當多的紐西蘭人覺得聯合國沒有中華人民共和國的代表是很荒謬的情形。紐西蘭基本上是將聯合國中國代表權與紐西蘭和美國的關係做連結，也就是說，因為美國支持中華民國政府所以紐西蘭才支持中華民國，但紐西蘭政府也不希望被外界認為紐西蘭的外交是依順於美國。一旦中華民國政府被迫離開聯合國，則紐西蘭就會傾向在外交上承認北京。紐西蘭政府從1969年起就傾向於以兩個中國的方式來解決聯合國中國代表權的問題。⁶² 1969年11月聯合國大會在有關中國代表權問題的辯論上，紐西蘭駐聯合國的代表再次強調紐西蘭總理荷里漢克（Keith Holyoake）認為中華人民共和國應該成為聯合國會員，而現今正是尋求一項新途徑找出有意義及公正解決辦法的時候。但是紐西蘭反對阿爾巴尼亞排除中華民國政府的提案，認為這種作法很明顯的不公正，也無法讓紐西蘭政府所接受。⁶³

在1970年聯大有關中國代表權的投票表決後，澳大利亞駐美大使即向美國國務院東亞事務國務卿葛林（Marshall Green）表示，美國目前的中國代表權政策不可能持續太久，他認為聯合國多數會員國事實上對於雙重代表權是持相當正面及支持的態度。⁶⁴澳大利亞總理麥克馬洪（William McMahon）於1971年5月13日寫給尼克森的信中也表示，由於中華人民共和國減少對澳洲小麥的採購使得中國問題在澳大利亞已經變成一個亟需公共辯論的事項。又自從加拿大於1970年10月13日和北京建交後已經又有七個國家承認中華人民共和國，且有愈來愈多的國家有此一準備，包括澳大利亞也已經準備展開與中華人民共和國關係的正常化。至於聯合國的中國代表權問題，如果針對阿爾巴尼亞案沒有提出一個吸引人的對應方案，想在聯合國保住台灣是會愈來愈得不到支持。麥克馬洪總理明言，澳大利亞在1971年一定會支持中華人民共和國進入聯合國並取代中華民國在安理會的席位，任何想避免此一安排的方案都不切實際而且一定會失敗。但澳大利亞相當重視對於台灣權利的保障，包括如果台灣想出席聯合國的權利。⁶⁵

麥克馬洪總理簡單摘要說明澳洲政府對中國代表權問題的三項基本態度：一、澳洲認為在1971年或1972年中華人民共和國就會進入聯合國並取代中華民國政府在安理會的席位，任何想避免此一情況發生的辦法都不切實際而且注定會失敗。二、澳洲政府認為保護台灣的權利很重要，包括台灣在聯合國擁有代表的權利如果台灣願意的話。三、澳洲為

達成與北京關係正常化的長程目標已經決定尋求和中華人民共和國政府建立對話管道的可能性。而基於以上澳洲對中國問題的立場，澳洲希望能得知美國對中國問題的看法。⁶⁶

雖然外界難以確知蔣介石對中華民國在聯合國之席位的真正看法，但依各方面研究可以推斷的是，蔣介石並不認為中華民國在聯合國的席位會比美國對其政權安全之維護來得更為重要。蔣介石在此一問題上的態度在一些歷史檔案中也可看出端倪，即便是美國當時派駐台灣的官員也都有如此的觀察報告。曾任美國中央情報局主管情報副局長的克萊恩於1958年派駐台灣擔任中情局駐台北站的站長，克萊恩與蔣國無論在公務或私交上都過從甚密。克萊恩曾在1966年4月寫的一份有關台灣政情觀察的報告中即指出，中華民國政府官員認為中華民國在聯合國擁有席位固然是添增一些尊嚴，但並非必需。克萊恩認為對這些中國人而言，聯合國的「中國代表權」問題看起來更像是美國的問題而不是中華民國政府的問題。聯合國「中國代表權」的失敗對美國而言會是比對中華民國政府更是項失敗。⁶⁷或基於此，克萊恩進一步分析認為在美國想讓中共進入聯合國同時又希望維護中華民國席位的政策，中華民國政府恐怕只會給予美國政府最低限度的合作。⁶⁸

中華民國政府負責第一線外交的高層官員也並非不知道聯合國從1960年代情勢的變化對蔣介石政府要繼續維持其在聯合國中國席位的困難度愈來愈高的事實。1970年10月28日，楊西崑次長及駐日內瓦的鄭寶南大使即曾在和美國國務院主管聯合國事務的官員菲力普（Christopher H. Philips）的午餐會當中表達過支持「雙重代表權」的看法。鄭寶南表示，想繼續在1971年第二十六屆聯大讓阿爾巴尼亞案無法得到簡單多數的支持恐怕是不可能，因此他認為某種形式的雙重代表權是解除此一困境所必需，而這需要相當大的努力同時也需要得到蔣介石的認可。鄭寶南大使認為外交人員已經有所準備的在思考未來，問題是出在蔣介石的決定，但卻認為將所有可能的方案上陳蔣介石是有困難的。鄭寶南向美方建議在魏道明部長於11月底返回台北前，應由國務卿和魏道明見面並向魏強調在第二十六屆聯大必須採取新的途徑來維護中華民國政府在聯合國的中國代表權，同時也強調經由魏部長將美方的想法向蔣介石報告的重要性。餐會結束前鄭寶南也向菲力普大使明白的表示他和楊西崑也在思考類似東西德兩個政府代表一個國家之模式來解決中國代表權的問題，因為這對於中華民國政府制壓台灣民族主義者是必要的。⁶⁹

1971年2月24日外交部國際組織司編了一項有關因應聯合國「中國代表權」問題的極機密文件〈關於聯合國大會處理所謂「中國代表權問題」之各種試案〉，幾乎可以構思到的試案都涵蓋在此一文件內。其中，論及中華民國及中華人民共和國雙方均進入聯合國的試案包括：

1. 「兩個中國」案
2. 一個中國由兩個政權代表案
3. 「一個中國，一個台灣」案



4. 分裂國家整批入會案
5. 以烏克蘭入會方式入會案
6. 納匪及繼續保留我席位案
7. 「排我納匪」案分段表決案⁷⁰

而美國政府所考量的可能案例則包括：兩個中國案，一個中國由兩個政權代表案和接納北京但繼續保留台北席位案。從美國方面的檔案顯示，基本上美國因深知兩個中國案既不為蔣介石政府所採納也不為北京政府所接受，因此傾向於避談一個中國案的主權問題。讓台北及北京雙方均有代表團在聯合國，而將安理會常任理事國的席位給予中華人民共和國。上述美國的構想方案也多是其他聯合國會員國所構思或支持用以解決「中國代表權」之問題的想法。一方面國民黨政府遲至1971年2月才由外交部整理出較為完整之因應聯合國「中國代表權」的一些主要想法，一方面即使是有這一些因應的試案，但是外界仍無從知道究竟國民黨政府，特別是蔣介石所要採取的對策為何。蔣介石主張的「反攻復國」，「漢賊不兩立」一直都是國民黨政府對付共產中國的最高指導原則。這樣的政策固有其對內統治台灣所需之「正當性」及對外主張自己是中國「法統」之內外部因素的考量，但在聯合國中國代表權的維護上，顯見不容易或不願意有其因應的彈性甚至注定會是以「退出」聯合國做為收場之悲劇的發生。⁷¹

關於美國主張並希望蔣介石接受「雙重代表權」（Dual Representation Resolution）的提議，根據時任外交部北美司司長錢復所說，1971年3月魏道明部長已經密示他本人，美方認為1971年的聯大單以「重要問題」案將難以過關，而必須配合「雙重代表案」，但國民黨政府不以為然，建議美方派重要人士來台討論。⁷² 1971年7月23日美國駐台北大使馬康衛和蔣經國的會談中，即表示通過「重要問題」案會更加困難，並希望國民黨政府能接受「雙重代表」案，俾便保留中華民國在聯合國的會籍。然而，蔣經國認為要求中華民國放棄在聯合國安理會的席位是種自我否定，是政治問題也是法統問題而未加以同意。

1971年7月27日季辛吉在與駐美大使沈劍虹論及聯合國「中國代表權」問題時，關於季辛吉被問及如果北京進入聯合國，中華民國是否會繼續留在聯合國此一問題時台北是否應先於北京發表看法。季辛吉認為中華民國應該保持緘默，而讓中國共產黨先表示看法。他認為中華民國的敵人不會關心這樣的問題，就算中華民國表示出合理的立場，還是不會為中華民國帶來任何好處。季辛吉並表示留在聯合國與否都不重要，美國與中華民國的敵人都希望看到的是雙方放棄共同防衛關係。又說，雖然過去六個月來中華民國對美國感到不高興，但中華民國仍舊能夠信賴美國。⁷³

事後觀之，美國沒有在蔣介石代表被驅逐出聯合國後的短期內便與中華民國政府斷交，倒也印證了季辛吉及國民黨政府的看法，即是美國與中華民國政府的雙邊防衛關係

比國民黨政府在聯合國的席位更為重要。但衡諸當時的情勢，美中關係正常化正熱烈的進行中，而中共又擔心蘇聯攻打中國。在此情況下若國民黨政府因擔心中國會出兵攻打台灣，而認為美國與中華民國的共同防衛關係比中華民國在聯合國的席位更為重要，似乎與國際現勢不符。更何況美國也未要求國民黨政府必須在《中美共同防禦條約》和聯合國的中國席位兩者之間擇一。聯合國「中國代表權」問題或許成為季辛吉心目中認為可將之導引成為美中關係正常化之工具或催化劑，恐怕是在諸多檔案公布的今天比較合乎邏輯同時也比較貼近事實的推論。

第四節 法國及加拿大等其他西方國家對「中國代表權」的看法

1961年7月15日駐布魯塞爾大使館電報外交部第509號提及「西歐各國均主張使用兩個中國之辦法。」蔣廷黻於7月20日報回外交部的電文中也提及觀聯合國內空氣，多數傾向兩個中國之解決途徑。⁷⁴

法國對聯合國中國代表權的看法

法國是在以美國為首的西方陣營中除英國之外第一個承認中華人民共和國的歐洲大國，但中法建交時已經是1964年。英國則是在中華人民共和國成立的隔（1950）年就加以外交承認的西方大國，但法國則仍與敗退至台灣的中華民國維持邦交，並在聯合國支持中華民國擁有中國席位。1957年，法國二戰時的領袖戴高樂雖然在野，但衡量及評估蔣介石及國民黨政權已經不可能回到中國大陸後，就曾經表示過法國政府應該承認中華人民共和國。隔年戴高樂重掌政權後就積極運作準備承認中華人民共和國，但當時冷戰的氛圍卻讓法國無法片面承認北京政府而不影響到法國與西方國家的同盟關係。此外，北京提供武器並支持阿爾及利亞脫離法國的行動也形成戴高樂想推動外交承認中華人民共和國的障礙。1962年3月因阿爾及利亞脫離法國的情勢底定，才進一步去除了中法之間關係改善的這一道障礙。⁷⁵

1963年10月上旬因為中法兩國互派有訪問團引起兩國建交的諸多揣測，特別是1963年10月18日《紐約時報》社論即有評論「贊成法國承認北京之意向，而不與台灣斷交並支持台灣繼續獨立」的「兩個中國」模式，⁷⁶因為戴高樂要走獨立自主的外交路線，在這方面法國不需要像美國只承認台北的中華民國政府而不承認在北京的中華人民共和國政府。

1963年10月4日，戴高樂在接見時任日本科技及核能工業部長，後來出任日本首相的佐藤榮作，談到中華人民共和國的議題時就明白表示，中國將在國際局勢中扮演愈來愈具重要性的角色，法國與美國總有一天會和中國建立直接的關係。⁷⁷戴高樂雖然積極推動法國與北京關係的正常化，但卻認為法國與中華人民共和國建立邦交不以斷絕法國與中華民國政府的關係做為條件，即便法國總理佛爾（Edgar Faure）於1963年10月訪問北京時，都受到戴高樂此一立場的指示。⁷⁸



戴高樂從頭到尾就不想讓美國知道法國與中國關於兩國建立邦交所進行的會談，戴高樂為了隱瞞此事甚至向美國駐法國大使伯苙（Charles E. Bohlen）表示，法國短期內不會改變與共產中國的關係，在對中國的政策方面，法國也不會在沒有知會美國的情況下做出任何事情。⁷⁹戴高樂更曾經向魯斯克國務卿保證說，一旦有一天法國決定要和中國建立邦交關係，法國一定會就這一件事先向美國說明。⁸⁰但事實上法國也只有到即將正式宣布要與中國建立外交關係之前才通知美國。1963年12月中旬之後，法國外交部長莫維爾（Couve de Murville）才首次向美國駐法大使伯苙較強烈的暗示，法國正考慮外交承認中華人民共和國。到隔年1月7日才正式告知伯苙大使，法國「原則上」已準備外交承認中國但時間仍未定一事。戴高樂推動承認中國的過程一直都保持相當的機密性，連法國外交部亞洲事務的主管都無法確定相關消息的真實性。美國詹森總統還得要求美國駐法國的大使確認有關法國想承認共產中國之說法的真實性。⁸¹戴高樂對西德也表現出法國並不積極推動與中國的關係，甚至在知道西德想派代表到中國的構想時，戴高樂都表示這樣做可能會引發與美國及中華民國關係的問題。

1964年1月15日，法國政府正式通知美國、中華民國、西德及蘇聯，法國將在1月底之前和中華人民共和國建立正式外交關係。19日戴高樂的特使彭奇羅夫在台北與蔣介石會談，告以現實狀況的變化，已使法國與北京的接觸變得不可避免。24日國民黨政府向法國政府提出嚴重抗議堅決反對兩個中國。⁸² 27日戴高樂宣布與中華人民共和國建立外交關係，法中兩國發表聯合公報並商定三個月內任命大使。28日法國政府發言人表示：「法國無意亦不希望斷絕其與中華民國間之外交關係」。⁸³

法國與中華人民共和國建交一事既已定局，魯斯克在詹森的指示下試圖勸阻中華民國不要主動和法國斷交，美國希望藉此事來測試一下國際間的反應。美國國務院主管遠東事務助理國務卿何斯曼（Roger Hilsman）告知蔣廷黻大使，「謂法國不主動與台北斷交，盼台北勿遽以採取斷然行動，自行與法斷絕關係，北京甚至可能等待台北先行撤退以遂其謀略。」⁸⁴法國與中華人民共和國建交後，中華民國外交部認為美國有製造兩個中國之嫌，甚至認為美國駐台北大使賴特（Jerauld Wright）向沈昌煥部長建議希望國民黨政府不要撤出駐法大使館根本就是直接在台北進行兩個中國的活動，而於1964年2月9日電令蔣廷黻坦告美國國務院的官員。⁸⁵ 1964年2月10日，中華民國政府宣布和法國斷交。

法國雖於1949年中華人民共和國成立後仍與敗退到台灣的中華民國政府維持邦交，但卻不讓中華民國政府派遣駐法國的大使一直到中華民國政府宣布與法國斷交為止。此點應該讓蔣介石政府對與法國的邦交早就有所警惕才對，但1963年12月13日蔣介石致函戴高樂時仍表示法國擬考慮承認匪共一事將嚴重打擊中華民國的民心士氣，盼法國政府堅持正義，給予同情和支持。但法國面對中華人民共和國管轄中國大陸及領有近七億人口之國家存的在事實，而建立了法國與中華人民共和國的外交關係，這是每一個國家都會做的事情，只是時間快慢的差別而已。更何況法國在與中華人民共和國關係正常化的

推動中，一直都不希望以犧牲中華民國政府在聯合國的席位為條件。1966年，也即是法國在和中華民國斷交轉而承認中華人民共和國兩年之後，戴高樂總統在與來巴黎訪問的日本卸任首相岸信介的會面中都還表示，法國認為台灣並不是法國所承認之中國領土的一部分，而關於台灣的問題，戴高樂總統表示就留給美國及日本來處理。⁸⁶

但對以「漢賊不兩立」自困的蔣介石及國民黨政府而言卻都是對方背叛中華民國，最後也只能眼睜睜的看著中華民國的邦交國一個接著一個的失掉。法國是一直跟隨美國支持國民黨政府在聯合國擁有中國席位的西方民主大國，法國的轉而外交承認中華人民共和國一事，對支持國民黨政府的其他西方先進國家也產生了相當大的影響，加拿大就成為繼法國之後與中華民國政府斷交轉而外交承認中華人民共和國的另一個西方陣營中的重要國家，其後則義大利也跟進。

加拿大的「兩個中國」主張及力保中華民國在聯合國席位的立場

就像冷戰初期時美國多數的盟邦一樣，加拿大拒絕承認中華人民共和國的革命政府，並協助美國阻擾北京進入聯合國。但到了1960年代初期，加拿大內部要求改變對北京之政策的壓力卻變得愈來愈大。1963年加拿大民意調查中心所做的民調顯示，支持中華人民共和國加入聯合國的佔53%而反對的只佔35%。1964年1月法國承認北京後更加深加拿大支持中華人民共和國進入聯合國的想法。加拿大外交部負責聯合國及遠東部門的官員擔心在1964年或1965年由共產國家所支持的由中華人民共和國取代中華民國的提案在聯合國大會就可能會獲得通過。加拿大政府也深知，多數聯合國會員國希望透過聯合國接受一項讓兩個中國政府都在聯合國擁有席位的決議案，一方面可保護親西方的台北政府能繼續留在聯合國內，另一方面又能同時能兼顧北京政府的支持者要求讓北京進入聯合國的訴求。⁸⁷

根據1966年1月18日外交部北美司長蔡維屏與加拿大外交部長洽談聯合國中國代表權問題的簽呈報告，「關於我代表權問題：馬丁外交部長…認為代表權問題終需解決。『兩個中國』或將為解決此一問題之可行辦法…惟加政府自將顧及中加兩國之友好關係，而反對任何排我之方案…蔡司長當向加國官員剴切說明不能容匪入聯合國之理由，及我堅決不能接受此一方案之立場。」⁸⁸

加拿大原擬在1966舉行的第二十一屆聯合國大會提出「兩個中國」案，主張讓北京入會並取得中華民國政府在安理會常任理事國的席位，但讓中華民國政府仍舊留在聯合國做為一般會員國。⁸⁹同年11月5日魯斯克國務卿給詹森總統的備忘錄中即提及，加拿大政府決定與友好國家商量並提議要求聯大主席考慮設置一個研究委員會（Study Committee），研究讓中華民國及中華人民共和國都在聯合國擁有席位，同時並研究將安理會的中國席位給予中華人民共和國的可能性。魯斯克將加拿大的這種提議定位為是「一個中國，一個台灣」的提議，而美國的盟邦比利時及義大利也都準備跟進。加拿大



及比利時對此提案相當堅持，甚至認為如果美國不支持這樣的提案則他們將在阿爾巴尼亞案的表決時棄權表示抗議。而義大利則因為在該國社會黨執政下，也傾向支持加拿大的提議。⁹⁰

魯斯克國務卿還代表詹森總統寫了一封信給加拿大總理皮爾生（Lester Bowles Pearson），希望加拿大在中蘇共關係轉趨冰冷及中國內部毛澤東及林彪關係緊張之際暫緩提出新的提案，同時也希望加拿大繼續支持美國所提的重要問題案。美國政府認為此時提出要將安理會中國席位由台北讓給北京的提議，並無法改變北京對外的行為，可能更助長中共強硬派的氣焰。美國也同時擔心北京一旦進入安理會，則聯合國在賽普勒斯及喀什米爾的維和行動可能都會受到很大的影響。⁹¹

其後，駐美大使周書楷在與美國主管國際組織事務的助理國務卿希斯寇（Joseph J. Sisco）及國家安全顧問彭岱會談時表達中華民國政府強烈反對加拿大的提議，美方則分析情勢同時也表示詹森政府也已寫信向加拿大總理請其三思。美國擔心的是難以掌控研究委員會到底會是由哪些成員所組成，同時也沒把握該委員會會向聯合國大會做出什麼樣的建議。但美國政府還是認為應持續與加拿大政府磋商，同時也認為應去說服中華民國政府。⁹²但希斯寇不解的詢問周書楷為何中華民國政府在1950年都可以接受設立研究委員會的提議，而現在卻不能接受？⁹³

美國一方面勸阻加拿大政府不要提出要求聯大成立研究委員會的提案，一方面為了安撫加拿大，一方面也為了安撫支持加拿大提案的義大利及比利時等國，而同意改以支持由義大利等國提出的決議草案，才化解加拿大提案的行動。1966年11月21日聯合國大會第二十一屆常會中，加拿大最後並未提出「兩個中國」案，而由義大利、比利時、玻利維亞、巴西、智利、千里達等六國聯合提出設立研究委員會研究解決中國代表權之問題的決議草案，全文如下：

大會，

業已審議中國代表權問題

深信依照聯合國憲章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，需要顧及該地區當前情勢與政治現實加以徹底審議，俾獲妥善解決之途徑，

一、決議由大會委派委員國組成…委員會檢討並研究當前情勢之所有各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及切實解決；

二、籲請所有有關政府協助該委員會覓致此種解決辦法。⁹⁴

義大利等國的提案經表決結果三十四國贊成、六十二國反對、二十五國棄權而未獲通過。美國、加拿大及日本等國都投下贊成票，但中華民國政府代表則投了反對票。中華民國政府認為義大利等國的提案「隱含在聯合國中安排兩個中國之意，為我所堅決反對。」⁹⁵國民黨政府在向美國表達強烈反對義大利所提在聯大設立特別委員會一案，甚至在交涉過程中不惜向美方傳達中華民國準備退出聯合國的立場，例如在義大利等國在聯大提案的當天，外交部次長沈鈞與美國駐台北大使馬康衛的會談中，沈鈞向馬康衛表示如果義大利提案獲得通過，中華民國政府將在同一天宣布退出聯合國，同時也告知馬康衛中華民國政府也已指示其在聯合國督軍的外交部長魏道明如此轉知美國魯斯克國務卿等語。而在同年6月30日蔣介石即已向馬康衛做出中華民國不惜以退出聯合國做為因應的暗示，其後因義大利提案並沒有獲得通過，中華民國威脅退出聯合國一事也就無疾而終。⁹⁶

《中華民國五十九年年鑑》記載義大利等國的提案提出後連續三年，「均經我會同友邦予以否決」。⁹⁷但事實並非如此，贊成設立研究委員會草案的國家幾乎都是支持重要問題案也是反對所謂「排我納匪」草案的國家，當然絕大多數都是支持中華民國政府的友邦。而反對設立研究委員會草案的國家除了澳大利亞、波札那、菲律賓等少數國家外絕大多數都是贊成「排我納匪」草案的國家。因此，形成中華民國政府因為堅決反對「兩個中國」的提案卻與多數主張將中華民國政府驅逐出聯合國的國家站在同一立場的怪異現象。⁹⁸當時中華民國政府誤判北京政權或會因文化大革命的動亂而垮台，因此蔣介石政府動員友邦反對義大利等國所提設立研究委員會的提案。⁹⁹連署義大利提案的國家包括比利時、巴西、智利及千里達都與中華民國建有外交關係，而贊成義大利提案的國家，大多是歐洲自由民主國家及中華民國在中南美洲的友邦，可說是與美國及中華民國友好的國家都希望促成台北及北京均成為聯合國會員國以解決困擾聯大多年的中國代表權問題。但因中華民國政府的反對卻造成像是台北的中華民國政府聯手北京的共產中國來反對自己友邦提案的荒謬現象。¹⁰⁰

此外，關於中國代表權問題，敘利亞也在該屆聯大提案主張設立研究委員會，但主張此一提案係屬《聯合國憲章》所規定之重要問題。敘利亞的提案獲得多數聯合國會員國的同意。¹⁰¹因此，設立針對中國代表權問題解決之研究委員會按重要問題的規定就必須得到出席聯大會員三分之二以上的同意票，成立研究委員會的門檻相對的也就變得更高。其後1967年及1968年的聯大，設立研究委員會的提案都未能獲得通過，主要原因除了中華民國政府極力反對外，在這兩屆大會中也都有敘利亞及柬埔寨所提設置研究委員會是屬於重要問題的提案，而此種提案又都能獲得多數的通過。中華民國的代表在有關成立研究委員會之提案的表決上仍繼續投下反對票，但對於敘利亞及柬埔寨所提主張設立研究委員會是項重要問題案則投下贊成票。¹⁰² 1969年的聯大則沒有任何會員國再提出設立研究委員會的決議草案。

加拿大外長馬丁於1966年及1967年的聯大會議都發言主張基於聯合國會籍普遍化的



原則，聯合國應接受「大陸中國」（continental China or mainland China）成為會員，也應承認福爾摩沙在聯合國擁有席位的權利。1967年戴高樂訪問魁北克，無形中催化了加拿大外交承認中華人民共和國的進程。1968年6月加拿大舉行國會選舉，獲得大勝的自由黨黨魁杜魯道（Pierre Trudeau）即是來自法裔人口最多的魁北克省。

杜魯道競選時所提出的重要外交主張中即包括加拿大與中華人民共和國建立外交關係。1969年1月，加拿大與中華人民共和國雙方就達成互相外交承認之目標開始正式的接觸，經過將近兩年的談判，終於在1970年10月加拿大與中華人民共和國正式建交，雙方並發表建交公報。在同年11月聯大中國代表權問題的表決上，雖然加拿大在美國所提的重要問題案一如往年投下贊成票，但在阿爾巴尼亞所提的所謂「排我納匪」案也投了贊成票，反映出加拿大針對聯合國中國代表權政策的逐漸位移，由原先希望藉由成立研究委員會的提案來維護中華民國政府成為聯合國一般會員國但同時讓中華人民共和國進入聯合國的立場，轉變為一旦若無法經由重要問題案維護中華民國政府在聯合國的中國席次時，則就改為贊成由中華人民共和國取得聯合國的中國席位的立場。至於中華民國因此被排除出聯合國，加拿大也莫可奈何了。

西方陣營內的國家如愛爾蘭及荷蘭在1966年的聯大也都持北京及台北都應該同時在聯合國擁有席位的主張，愛爾蘭駐聯合國的代表甚至認為「中國代表權的問題」（the Question of “the Representation of China”）應該改以「在聯合國中國代表權及福爾摩沙代表權的問題」（the Question of the Representation of China and of Formosa in the United Nations）正確地加以表示。¹⁰³

當時，比利時是歐洲國家中少數還沒有和北京建有外交關係的國家之一。1971年1月20日，比利時外交部長翰墨（Pierre Hamel）在與美國國務院官員會談中分析中國代表權的問題時指出，以阿爾巴尼亞案處裡中國代表權的問題對台灣及支持台灣的美國及其盟友而言都是很不利的解決辦法，因為時間一久最終北京就會擁有安全理事會常任理事國的席位，而台北會被完全的排除出聯合國。更糟的情形可能會是一旦上述情形變成事實後，若中華人民共和國試圖以武力奪取台灣，而如果美國、日本或任何國家想協助台灣，他們將會發現聯合國反對他們協助台灣。翰墨表示台灣是一個國家，但同樣明顯的事實是台灣並不是一個強權因此不應該擁有安全理事會常任理事國的席位。如果台灣堅持它是個代表中國的強權因而在安理會擁有席位的話，無異是為支持阿爾巴尼亞的國家提供更多攻擊的彈藥。¹⁰⁴

翰墨部長認為遲早應該要採取一些外交行動讓中華民國政府了解留在聯合國符合它的利益，並接受將安理會的席次讓給中華人民共和國的雙重代表權提案。如果中華民國政府繼續宣稱它是中國唯一合法的政府等於是在挖掘自己的墳墓，翰墨表示，「我們將會出席它的喪禮及為它流下一些但不會是我們全部的眼淚」。¹⁰⁵雖然葛林助理國務卿向翰墨部長表示，阿爾巴尼亞案的表決結果應已讓國民黨政府開始去思考那些不能想像的

結果。但翰墨部長並不認為國民黨政府會有任何覺悟而表示說，如果中華民國政府願意存在於聯合國之外，那也好，如果他們繼續目前的作法，這就是將會發生的情況。美國和比利時都認為如果1971年7月前沒有辦法讓中華民國政府接受雙重代表權的作法，那麼協助中華民國政府留在聯合國內的努力就會太遲了。¹⁰⁶

【註釋】

1. 〈美國對華政策與聯合國代表權問題案〉，外交部檔案分類號632，案次號89011，外交部收電340457，來電專號第097號，民國50年7月20日。
2. 戴天昭著，李明峻譯，《台灣國際政治史》（台北：前衛，2002年），頁345。
3. Trygve Lie, *In the Cause of Peace: Seven Years with the United Nations*, p. 264.
4. *Ibid.*, p. 265.
5. Gordon H. Chang, *Friends and Enemies: The United States, China, and the Soviet Union, 1948-1972* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1990), p. 147.
6. Brookings Institution, *Major Problems of United States Foreign Policy 1950-1951* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1951), pp. 298-230.
7. *Ibid.*, pp. 302-303.
8. 例如挪威在1950年1月即外交承認中華人民共和國，丹麥則在1950年5月與中華人民共和國建立外交關係，但兩國都在聯合國大會譴責中華人民共和國是朝鮮半島戰爭之侵略者的決議案中投下贊成票。*FRUS, 1952-1954, Volume III, United Nations Affairs*, Document 400.
9. Ralph M. Goodwin, eds., *FRUS, 1952-1954, Volume III, United Nations Affairs*, Document 424.
10. Gordon H. Chang, *Friends and Enemies: The United States, China, and the Soviet Union, 1948-1972*, pp. 144-146.
11. Dean Rusk, *As I Saw It* (New York, N.Y.: Viking Penguin, 1990), p. 284.
12. *FRUS*的編者比較甘迺迪及魯斯克的行程日誌發現，兩人在1961年5月5日單獨見過一次面時間只有十分鐘，同時沒有其他紀錄顯示兩人在這一方面的對話。Edward C. Keffer, David W. Mabon, Harriet Dashiell Schwar, eds., *FRUS, 1961-1963, Volume XXII, China, Korea, Japan*, Document 24 and Editorial Note.
13. Dean Rusk, *As I Saw It*, pp. 282-284.
14. Theodore C. Sorensen, *Kennedy* (New York: Harper & Row, 1965), p. 665.



15. Dean Rusk, *As I Saw It*, p. 282.
16. *Ibid.*, p. 285.
17. 〈美國對華政策與聯合國代表權問題案〉，民國50年1月18日，分類號632，案次號89011，來電專號第774號。
18. 唐耐心（Nancy Tucker）著，徐啟明、續伯雄譯，《中美外交秘辛（China Confidential）》（上），頁273-274。
19. James E. Miller, ed., *FRUS, 1964-1968, Volume XII, Western Europe*, p. 710.
20. *Ibid.*, pp. 712-713,
21. Harriet Dashiell Schwar, ed., *FRUS, 1964-1968, Volume XXX, China, Document 204*.
22. 周琇環編，《戰後外交部工作報告：民國四十六年至民國五十三年》（台北：國史館，2006年），頁556。
23. Michael Lumbers, *Piercing the Bamboo Curtain: Tentative Bridge-Building to China During the Johnson Years* (New York, N.Y.: Manchester University Press, 2008), pp. 162-163.
24. 李明峻，〈蒙古公民投票的法政研析〉收入陳隆志、陳文賢主編，蘇芳誼助編，《國際重要公民投票案例解析》（台北：財團法人台灣新世紀文教基金會，2010年），頁216-219。
25. 陳隆志總策畫，許慶雄總編輯，李明峻主編，《當代國際法文獻選集》（台北：前衛，1998年），頁595。
26. 有關外蒙獨立公投符合聯合國有關人民自決權及規範的論述，請詳李明峻，〈蒙古公民投票的法政研析〉，頁222-228。
27. 蕭道中，〈冷戰時期的聯合國政治：1955年「整批交易」入會案研究〉，《國立政治大學歷史學報》，第29期，2008年5月，頁187。
28. 蔣廷黻，《蔣廷黻選集》第五集（台北：傳記文學，民國60年），頁1032，1036。
29. 外交部情報司編印，《沈部長昌煥言論選集》，民國55年5月，頁37。
30. 高立夫於1961年到1965年間出任美國駐台北大使館副館長。
31. 唐耐心（Nancy Tucker）著，徐啟明、續伯雄譯，《中美外交秘辛（China Confidential）》（上），頁272。
32. 關於「外蒙古」於1961年再次申請加入聯合國一事，蔣介石政府與甘迺迪政府之間的

外交折衝，以及駐美大使葉公超所扮演之角色的論述，請詳王景弘，《採訪歷史：從華府檔案看台灣》（台北：遠流，2000年），頁161-192。

33. 甘迺迪總統給美國大使莊萊德的指示電文：“At earliest opportunity you should seek meeting with President Chiang and inform him orally of this private assurance from me. ‘I wish to assure you that if at any time a US veto is necessary and will be effective in preventing Chinese Communist entry into the UN, the US will use that veto.’ You should tell him that this assurance is given privately because of the unfavorable impact that public disclosure would have on our common position at the UN. This is my policy, and President Chiang is entitled to know it, but any public use of this assurance would force a diplomatic denial here.” See *FRUS, 1961-1963, Volume XXII, China, Korea, Japan*, Department of State, Washington, D.C., Document 74. “Telegram From the Department of State to the Embassy of the Republic of China,” <<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v22/d74>>.
34. 李福鐘，〈1961年美台關於聯合國中國代表權問題的爭議〉，《台灣史學雜誌》，第18期（2015年6月），頁127-130。
35. 葉公超於1958年9月自外交部長任內調任駐美大使至1961年10月。周谷，《外交秘聞：一九六〇年代台北華府外交秘辛》（台北：聯經，2006年），頁141-149。
36. 有謂告狀者包括沈昌煥，蔣介石日記中即記載有密告者之一是駐美大使館文化參事曹文彥，蔣介石日記中也指摘葉公超是「內奸」、「漢奸」、「葉逆」等。請詳阮大仁，〈由蔣中正日記去看葉公超大使去職之經緯—「侮辱政府」、「奸詐欺騙」「賣國漢奸」三罪併發（一）〉，《傳記文學》，96卷6期（2010年6月），頁8-10。
37. 同一年加入聯合國成為會員國的國家還有今天的坦尚尼亞（Tanganyika）及獅子山共和國（Sierra Leone）兩國。
38. 蔣介石日記中批判葉公超的借外力（美國）自重的部分，引於阮大仁，〈由蔣中正日記去看葉公超大使去職之經緯—「侮辱政府」、「奸詐欺騙」「賣國漢奸」三罪併發（一）〉，頁9。
39. 王景弘，《採訪歷史：從華府檔案看台灣》，頁178，191-192。
40. 引自湯晏，《蔣廷黻與蔣介石》（台北：大塊文化，2017年），頁362。
41. 湯晏，《蔣廷黻與蔣介石》，頁362。
42. 劉瑛，《中華民國外交官列傳》（台北：新銳文創，2012年），頁30-37。丘引，《劉達人外交傳奇錄》（台北：時報文化，2000年），頁53-56。



43. 〈美國對華政策與聯合國代表權問題案〉，民國50年1月18日，分類號632，案次號89011，來電專號第796號。
44. 外交部情報司編印，《沈部長昌煥言論選集》，頁38。
45. Edward C. Keffer, David W. Mabon, Harriet Dashiell Schwar, eds., *FRUS, 1961-1963, Volume XXII, China, Korea, Japan*, pp. 30-33.
46. *Ibid.*, pp. 34-36.
47. 李福鐘，〈1961年美台關於聯合國中國代表權問題的爭議〉，頁114-117。
48. 關於蔣介石的五點裁示全文，請詳彭孟濤，《戰後臺美關係與「臺灣地位未定論」（1949-1979）》（台北：國立政治大學台灣史研究所碩士論文，2013年），頁118-119。根據彭文，原資料來源，〈總統召見葉大使公超談話記錄〉，1961年3月27日，《我國在聯合國中國代表權問題》（1958.10-1961.3），中央研究所（應為院之誤）近代史研究所檔案館藏，檔號805/0081。此處作者將彭孟濤所引關於蔣介石的五點裁示再予縮編。
49. 彭孟濤，《戰後臺美關係與「臺灣地位未定論」（1949-1979）》，頁119。*FRUS, 1961-1963, Volume XXII, China, Korea, Japan*, Department of State, Washington, D.C., Document 19.
50. 阮大仁，〈由蔣中正日記去看葉公超大使去職之經緯--「侮辱政府」、「奸詐欺騙」、「賣國漢奸」三罪併發（一）〉，《傳記文學》，96卷6期（2010年6月），頁13。
51. 檔案名稱：美國對華政策與聯合國代表權問題案，民國50年1月18日，分類號632，案次號89011，外交部來電專號第998號。
52. 李明峻，〈中華民國流亡台灣六十年與日華關係〉，收入台灣教授協會編，《中華民國流亡台灣60年暨戰後台灣國際處境》（台北：前衛，2010年），頁206。
53. 戴天昭著，李明峻譯《台灣國際政治史》，頁558-560。
54. 川島真，〈1971年以前日本的二中議政〉收於薛月順執行編輯，《臺灣1950-1960年代的歷史省思論文集：中華民國史專題》（新北市：國史館，2007年），頁45-64。
55. 外交部國際組織司，〈中日美會商我代表權問題案〉，分類號640，卷次號90075，民國59年12月19日至民國60年10月26日。文中作者所引用之與「匪」建交等均為該檔案內呈現之用語。另外，厄利垂亞（Eritrea）於二戰後脫離義大利統治，1947年與衣索比亞共組聯邦，其後被併入衣索比亞。厄利垂亞展開獨立運動，1993年舉行公民投票宣布獨立，並於該年加入聯合國，但與衣索比亞的關係一直是處在敵對的狀態。
56. 外交部國際組織司編，〈薛大使毓麒赴日就我聯大代表權案非正式與日方交換意見節

- 要〉，民國60年2月3日。
57. 請詳外交部國際組織司編，〈薛大使毓麒赴日就我聯大代表權案非正式與日方交換意見節要〉，民國60年2月3日。
58. Evan M. Duncan, ed., *FRUS, 1969-1976, Volume V, United Nations, 1969-1972*, Document 350, pp. 675-677.
59. Ministry of Foreign Affairs of Japan, “Section 16. United Nations stands at a new turning point,” <http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/1971/1971-1-16.htm>, (accessed 15 July 2019).
60. Lung-Chu Chen and Harold D. Lasswell, *Formosa, China, and the United Nations* (New York: St. Martin’s Press, 1967), p. 46.
61. Archives New Zealand, <http://archives.govt.nz/gallery/v/Walter+Nash+Exhibition/World+Politics+and+Economy/Asia/China/84_39+_NZChina_jpg.html?g2_imageViewsIndex=1>.
62. Evan M. Duncan, ed., *FRUS, 1969-1976, Volume V, United Nations, 1969-1972*, Document 320, pp. 560-561.
63. *Ibid.*, p. 492. 荷里漢克 (Keith Holyoake) 為外交部相關檔案內的譯文。
64. *Ibid.*, p. 564.
65. *Ibid.*, pp. 681-682.
66. 關於台灣在聯合國擁有代表的權利，澳洲總理之信函內的原文：“Secondly, we have attached considerable importance to the protection of the rights of Taiwan, including its rights to representation in the United Nations if it so wishes.” See Evan M Duncan, ed., *FRUS, 1969-1976, Volume V, United Nations, 1969-1972*, Document 353, “Letter From Australian Prime Minister McMahon to President Nixon,” pp. 681-682.
67. Harriet Dashiell Schwar, *FRUS, 1964-1968, Volume XXX, China*, Document 142.
68. *Ibid.*
69. Evan M. Duncan, ed., *FRUS, 1969-1976, Volume V, United Nations, 1969-1972*, Document 303.
70. 外交部國際組織司，檔號起迄0060/640/900221/01/001-003，發文號127464號。
71. 陳文賢，〈聯合國「中國代表權與台灣」：歷史的再論〉，收於張炎憲、許文堂主編，《台灣地位與中華民國體制》（台北：台灣教授協會，2012年），頁133-155。
72. 錢復，《錢復回憶錄（卷一）：外交風雲動》（台北：天下遠見，2005年），頁



146。

73. Steven E. Philips, ed., *FRUS, 1969-1976, Volume XVII, China, 1969-1972*, p. 493.
74. 〈美國對華政策與聯合國代表權問題案〉，50年1月18日，外交部檔案，分類號632，案次號89011，外交部收電340457，來電專號第097號。
75. Garret Martin, “Playing the China Card? Revisiting France’s Recognition of Communist China, 1963-1964,” *Journal of Cold War Studies*, Vol. 10, No. 1 (Winter 2008), pp. 52-56.
76. 周谷，〈外交秘聞：一九六〇年代台北華府外交秘辛〉，頁239。
77. Garret Martin, “Playing the China Card? Revisiting France’s Recognition of Communist China, 1963-1964”, p. 69.
78. 周谷，〈外交秘聞：一九六〇年代台北華府外交秘辛〉，頁243。
79. Garret Martin, “Playing the China Card? Revisiting France’s Recognition of Communist China, 1963-1964,” p. 70.
80. *Ibid.*, p. 75.
81. *Ibid.*, p. 77.
82. 周谷，〈外交秘聞：一九六〇年代台北華府外交秘辛〉，頁247。
83. 湯晏，〈蔣廷黻與蔣介石〉，頁380。
84. 周谷，〈外交秘聞：一九六〇年代台北華府外交秘辛〉，頁242。
85. 周谷，〈外交秘聞：一九六〇年代台北華府外交秘辛〉，頁248-249。
86. Evan M. Duncan, ed., *FRUS, 1969-1976, Volume V, United Nations, 1969-1972*, p. 677.
87. Greg Donaghy, “Red China Blues: Paul Martin, Lester B. Pearson, and the China Conundrum, 1963-1967,” *Journal of American-East Asian Relations*, Vol. 20 (2013), pp. 193-194.
88. 王正華編，〈中華民國與聯合國史料彙編：中國代表權〉，頁276-277。
89. 丘宏達，〈現代國際法（修訂三版）〉（台北：三民，2012年），頁882。
90. Harriet Dashiell Schwar, ed., *FRUS, 1964-1968, Volume XXX, China*, file 202. 203, <http://1997-2001.state.gov/www/about_state/history/vol_xxx/200_209.html>.
91. *Ibid.*
92. *Ibid.*

93. *Ibid.*
94. 《中華民國年鑑（中華民國五十六年）》（台北：中華民國年鑑社，民國55年），頁296。
95. 《中華民國年鑑（中華民國五十九年）》（台北：中華民國年鑑社，民國60年），頁259。
96. 李福鐘，《台灣全志，卷七 外交志・國際組織篇》（南投：國史館台灣文獻館，2015年），頁127-129。
97. 《中華民國年鑑（中華民國五十九年）》（台北：中華民國年鑑社，民國60年），頁259。
98. 關於「重申正要問題決議效力草案」、「排我納匪糙案」及「設立研究委員會草案」的投票國紀錄，請詳《中華民國年鑑（中華民國五十六年）》（台北：中華民國年鑑社，民國55年），頁296-297。
99. 陸以正，《微臣無力可回天：陸以正的外交生涯》，頁187。
100. 陸以正，《微臣無力可回天：陸以正的外交生涯》，頁187。
101. 《中華民國年鑑（中華民國五十六年）》（台北：中華民國年鑑社，民國55年），頁297。
102. 《中華民國年鑑（中華民國五十七年）》（台北：中華民國年鑑社，民國56年），頁357；《中華民國年鑑（中華民國五十八年）》（台北：中華民國年鑑社，民國57年），頁335。
103. Lung-chu Chen and Harold D. Lasswell, *Formosa, China, and the United Nations: Formosa in the World Community*, pp. 46-47.
104. Evan M. Duncan, ed., *FRUS, 1969-1976, Volume V, United Nations, 1969-1972*, pp. 565-568.
105. 比利時外交部長翰墨有關中華民國政府（GRC）自稱是中國唯一合法政府及在安理會擁有席位的評論，美國外交關係檔案顯示的部分原文如下：“Obviously Taiwan is a state, but equally obviously it is not a great power and thus is not entitled to a Security Council seat. Taiwan's insistence that it is such a state only gives weapons to the supporters for the Albanian resolution....If the GRC continues to claim to be the sole legitimate government of China, and digs its own grave, 'we will attend the funeral and shed some – but not all the tears,' It is not too soon to look for a way out.” *Ibid.*, 566.
106. *Ibid.*, p. 568.◆