

# 外交先鋒楊西崑大使與美台斷交談判

● 裘兆琳／中央研究院歐美研究所研究員

回顧美國總統卡特（Jimmy Carter）於1979年1月1日與中共建交，並與中華民國斷交的歷史，至今仍令國人傷痛。當時擔任外交部政務次長的楊西崑大使奉命於1978年12月22日赴美國華府督導我大使館的結束工作。12月底第一階段在台北的談判陷入僵局後，美方不同意台北另派談判代表到華府，亦不願派官員至台北，蔣經國總統乃授權楊西崑大使擔任特使，與美方談判未來雙邊關係。1979年2月17日，蔣總統指示，楊次長在美工作已可結束，應速電其返國，在楊次長2月27日離開華府前，曾與美國進行十七回合的談判，期間雙方的談判重心、策略與特性分述如下：

## 壹、第一階段在台北的談判陷入僵局

1978年12月27日至29日，美國副國務卿克里斯多福（Warren Christopher）率團到台北進行第一階段的談判，美方提出未來關係的四項重點：

1. 除協防條約外，其他條約均仍有效，包括終止規定亦同樣有效。
2. 雙方使館在2月底前仍繼續運作。
3. 在此期間，雙方均應根據國內法規定成立非官方機構，以執行雙方各項合作。
4. 關於設立機構問題因停留時間短暫無法多談，盼另成立工作小組繼續討論。

我方則草擬了一份「公報稿」，內容包括：

美國政府承認台灣從未為中華人民共和國的一部分，美國將立法保證持續履行其在協防條約下的義務，美國將繼續供應我國安全所需的武器，中美雙方將以立法措施使雙方現存條約協定能繼續有效，雙方應在對方首都設立代表機構及分支機構，其人員應享有與外交領事人員相同之待遇，並得與對方政府機構充分接觸（錢復，頁404）。

12月28日，第一次會商，美方團長克里斯多福立刻表示不能討論「公報稿」，堅持未來雙方關係為「非官方」關係，並且不願意對我國法律地位有所認定，只能認定我方

為「台灣當局」。我方則一再要求未來是政府對政府的關係，經過三次的談判未獲結果。12月27日克副卿抵達台北的當晚，遭到雞蛋與番茄洗禮，對安全缺乏信心，29日下午率團匆匆返美，雙方只同意未來設立「工作小組」繼續處理未來關係。

## 貳、美方只願意與楊西崑次長談判

我方原擬派遣錢復次長赴華府進行第二階段的談判但遭委婉拒絕，理由是1979年1月1日起美中已無邦交，因此不能給予簽證。國務院表示楊次長在美，將與他談判未來非官方機構之事。楊西崑次長乃接下重擔，在華府負責談判。

對美國國務院而言，楊次長為舊識，雙方有長時期談判的經驗，尤其在1970~71年間，曾就我國在聯合國席次問題多次密切溝通。楊次長曾多次坦誠告訴美方他個人的想法，其中包括1970年冬天就曾告訴蔣中正總統，「退出聯合國將是中華民國政府的政治自殺」。1971年11月30日，美國馬康衛（Walter P. McConaughy）大使在一密電中指出，楊西崑是位「重要而高度負責任的官員」。

事實上，過去美國亦有拒絕接受我方改派大使之歷史；1973年11月沈劍虹大使要求見季辛吉（Henry Kissinger），但季卿請他去拜訪新任副國務卿殷格索（Robert S. Ingersol），沈大使覺得季辛吉一直是其溝通對象，如今卻想避開，他在華府的作用已近尾聲。沈大使在1973年返國述職時，曾要求蔣經國院長將他調回國內。1974年12月底台北決定任命周書楷大使接替，但是當沈大使面見副國務卿殷格索，想轉交我方繼任人選徵求同意的正式函件時卻遭退回。殷格索未開信函，就直接告知沈大使「目前不是換大使的時機」（沈劍虹，頁159）。1978年12月15日卡特政府突然宣布與中共建交，沈劍虹大使於12月29日黯然離開華府，結束他在美國七年八個月「心力交瘁」的大使工作。1978年12月31日，楊西崑大使在雙橡園主持降旗典禮，象徵兩國正式的外交關係告一段落。

## 參、卡特政府逼談策略

卡特政府對中共有所承諾，只能與我方維持「非官方」關係；我方則一再要求未來以政府對政府發展關係，希望用中華民國駐美代表團（或局或辦事處）之名稱，其次可用中美關係委員會（局或辦事處），亦盼在美國繼續維持十四個分支機構（錢復，頁422）。在台北三次的談判過程中，卡特政府體會要改變我方堅定的立場，勢必得以較強硬的談判策略才能達成。

1978年12月29日，國務院政治事務次卿紐森（David Newsom）與楊次長見面，告知台北的群眾運動對未來關係甚為不利，兩岸均主張一個中國，反對兩個中國，美國承認中共，絕不可能再與我方建立政府對政府關係。1979年1月5日，亞太助卿郝爾布魯克（Richard Holbrooke）告知楊西崑大使，美國將在一週成立「在台協會」，由丁大衛擔

任主任。次日，國務院中共處長傅立民（Charles Freeman）與我大使館程建人秘書會面時指出，國務院有人主張在2月底前若未就非官方機構獲致協議，我方所有駐美人員將被要求離境（錢復，頁421）。亞太副助卿蘇禮文（Roger Sullivan）亦在參院聽證會中透露，如果非官方協議遲未完成，則美方預備在2月10日至15日間撤退駐台北之使館人員，並且在3月1日起終止所有使領館業務（李大維，頁31）。卡特政府以「時限」（deadline）逼迫我方接受非官方關係之安排。

1979年1月8日，國務院改以副助卿蘇禮文與楊大使見面，表示我方所提的機構名稱一概不能接受；美方不同意用「中國」或有官方意義的名稱，亦不同意用「中美」二字，至於分支機構數額及特權之事則無法答覆。由美國解禁的文件可清楚地看出美方以分支機構的多寡為談判籌碼，逼使我方接受非官方關係以及機構名稱之安排；此外，美國未來對台軍售亦為美方有力的籌碼。

#### 肆、台北因應對策

1979年1月15日，美國在台浦為廉代辦到外交部會見錢復次長，告知國務院指示在2月10日前，雙方若對新機構無法確定，美方自該日起，分批將現有在台四十餘名外交人員撤離台北，錢次長則表示我方絕無拖延談判之意圖（錢復，頁425）。卡特政府以「時限」逼迫我方，並且提前到2月10日，我方勢必得考慮繼續僵持可能帶來的後果。

台北因應之道包括三層面，就政府對政府之爭議，我方決定以「各說各話」（agree to disagree）方式處理；並以此讓步來爭取我方在美國可以維持更多分支機構；至於其他卡特政府不願同意之處，如安全、財產、特權豁免等等諸多議題，我將爭取美國國會協助。

楊西崑次長在華府談判設立新機構之相關事宜在2月5日已大致完成。對於新機構的定位，美方表示「在台協會」是一非營利性的法人，未來雙方關係為非官方關係。相對地，台北選擇了使用「北美事務協調委員會」作為對等機構，為行政院附屬機構，其人員非現職官員，但是我方認為未來中美關係具官方性質，雙方同意互不批駁對方的說詞。1979年2月7日錢復次長正式告知浦為廉代辦，我政府同意美國在台協會的設立，並說明我方機構設立組織規程草案。在美的分支機構我方盼望有十個，卡特原先僅核定五個，但在雙方同意以「各說各話」之方式處理新機構後，2月10日，美方同意增加3個辦事處，一共八個處。至此楊西崑大使在華府第二階段的談判告一段落。

2月15日蔣經國總統發表談話告訴國人基於現實需要，我們不得不以「打落牙齒和血吞」的堅忍沉毅，來處理當前變局，我國決定設立新機構來推動和美國之關係。同日新聞局宋楚瑜代局長在記者會中宣布設立北美事務協調委員會，由蔡維屏擔任主任委員，並且表示二國未來關係將具有官方性質。

楊西崑大使在美國談判代表機構告一段落，2月17日蔣總統指示楊次長結束在美工作返台。我政府原擬請錢復次長擔任首任駐美代表，二週之後，卡特政府表示，由於雙方不能有官方色彩，我代表不宜由政府官員出任。3月9日我方改提曾駐紐約總領事，但已退休的夏功權為首任駐美代表，美國不久即予同意（錢復，頁430）。

對楊大使而言，臨危受命至華府談判斷交事宜，註定是件吃力不討好的重任。卡特政府基於戰略考量一心只想和中共強化關係，抗衡前蘇聯，對台北的要求完全不放在眼裡，只希望在3月1日中共於華府設立大使館之前，完成綜合法案的立法程序，儘速與我方達成非官方關係之協議，降低美國國會的批評聲浪。

錢復院長在其回憶錄中指出，蔣夫人對這次在華府的談判「非常不滿」（錢復，頁430）。中華民國和美國關係曾經歷二次世界大戰並肩作戰，並共創聯合國的輝煌歲月，冷戰期間亦緊密合作共同對抗共產陣營，如今落得如此下場，蔣夫人不滿是可以理解的。楊大使在華府負責第一線的談判，折衝樽俎，忍辱負重，但也成為不滿的對象，返國以後，被任命為我駐南非大使，不再處理對美關係。

1979年9月「非洲先生」楊西崑大使遠赴南非，一直到1989年才返國門，受聘為總統府國策顧問。2000年1月6日楊大使不幸辭世，如今已過了四分之一個世紀，我外交部在2015年12月舉行了一連串紀念楊西崑大使的活動，透過紀念展與研討會，可讓國人對這位曾經貢獻心力，提升我對外關係超過四十年的「外交先鋒」有進一步的瞭解與感念。

## 結語

在各方努力下，美國國會在1979年3月29日通過了「台灣關係法」，卡特總統則於4月10日正式簽署此一法案，成為美國的國內法。美台斷交談判期間，卡特總統不願承諾諸多有關台灣安全、財產、特權豁免和參與國際組織等等的問題，「台灣關係法」適時提供了法律基礎，成為台美關係進一步發展之基石。1982年8月17日，美中發表「八一七公報」，我與美國關係發展陷入谷底。雖然如此，八〇年代以來台灣在經濟、政治與民主的長足進展，卻逐漸令世人刮目相看。

值得一提的是2014年9月卡特總統再度訪問中國大陸，卻遭到十分冷淡的待遇，一度考慮提早返美。與他同行的夏偉（Orville Schell）撰文指出美中權力關係已有轉變；1979年中共非常希望和美國發展較好的關係，雙方皆願嚴肅面對，解決歧見，如今卻彼此互疑，北京只希望美國接受中方的條件，完成其「中國夢」。

相對地，中國崛起，台灣在美、中之間處置得宜，戰略地位已有所提升。2015年美國國務卿凱瑞（John Kerry）指出台灣是美國重要之安全及經濟夥伴，為美國亞洲再平衡政策之關鍵構成部分。近年來，美台在傳統與非傳統安全層面的合作更有長足的進展。面對三十七年前美國匆促與我斷交的歷史，緬懷當時諸多曾為我國外交打拚、傷神、忍

辱，如楊西崑大使的「外交先鋒」前輩們，吾人不得不充滿感佩。在此同時亦盼我外交人員，能不分黨派，繼續努力，面對日益艱辛的外交挑戰，共同研擬因應對策。自由、民主的台灣站在歷史正確的一方，處置得宜，應有更光明的未來。

**【參考資料】**

李大維，1988。《台灣關係法立法過程—美國總統與國會間之制衡》。台北：洞察。

沈劍虹，1982。《使美八年紀要—沈劍虹回憶錄》。台北：聯經。

錢復，2005。《錢復回憶錄【卷一】—外交風雲動》。台北：天下文化。

Duncan, Evan M., and Edward C. Keefer (eds.), 2004. *Foreign Relations of the United States, 1969-1976: Volume V United Nations, 1969-1972*. Washington: United States Government Printing Office.

Schell, Orville, 2014/10/23. "China Strikes Back!" *The New York Review of Books*, <<http://www.nybooks.com/articles/2014/10/23/china-strikes-back/>>.◆