



## 牛大勇：肯尼迪政府与1961年联合国的中国代表权之争

时间:2005年10月13日 作者:牛大勇(北京大学历史学系主任) 来源:北大历史学系网

内容摘要:1961年美台当局在联合国中国代表权问题上面临失败,肯尼迪政府力图改取“重要问题案”,蒋介石坚持沿用“延期审议案”。紧张的交涉引起美台关系的危机。深层原因涉及肯尼迪酝酿调整对华政策。肯尼迪最后向蒋介石作出必要时否决中华人民共和国进入联合国的秘密保证,并以美国利益的重大让步,换取台湾当局接受“重要问题案”策略。

在联合国中国代表权问题的斗争历史上,1961年是个重要的里程碑。美国和台湾当局这一年在这个问题上面临着失败的可能性。双方对于策略应否转换以及怎样转换存在着严重分歧,发生了一番紧张的交涉。美国出于战略考虑,有意同蒙古人民共和国建交并接受它加入联合国,苏联阵营又同一些非洲国家在蒙古和毛里塔尼亚加入联合国的问题上达成了一揽子交易,更增加了这年中国代表权问题的复杂性。台湾当局力图顽固地坚守渐已失灵的“延期审议”战术。美国最终说服台湾当局,对中国代表权改取“重要问题案”的策略,为中华人民共和国恢复在联合国的合法权利设置了新的障碍。但美国也为此付出了战略利益上的代价,暂时不能调整同新中国、蒙古等亚洲社会主义国家的关系。

### 一 美国面临的难题与选择

中华人民共和国政府成立后,在联合国席位问题上一贯坚持的立场是:世界上只有一个中国,台湾自古以来是中国的领土。虽然因1895年清朝政府战败,台湾被日本占据,但第二次世界大战结束后,中国政府根据开罗宣言和波茨坦公告的规定,在台北举行了日军受降仪式,恢复了中国在台湾省的主权。1949年中国人民推翻了国民党政权,建立了中华人民共和国,新的中国政府成为代表全中国的唯一合法政府,理当享有中国在联合国的一切合法权利。

从1950年9月召开的第5届联合国大会起,就在中国代表权问题上展开了激烈的斗争。美国开始是在幕后导演各种活动,阻挠中华人民共和国得到合法席位。从第7届联大开始,美国干脆自己出面,年复一年地提出“延期审议”或“不审议”中国代表权的议案,纠集多数成员国的通过,由此将新中国排斥在联合国之外,而让台湾当局在这里继续占据中国席位。[1]

这些年来,越来越多的第三世界国家加入联合国,会员成分起了变化,美国的指挥棒越来越不灵了。在1960年第15届联大上,美国所支持的对中国代表权的“不审议”案,仅以42票赞成、34票反对、22票弃权,勉强获得通过。有的国家(如巴基斯坦)同美国打招呼:今年为照顾关系,没投反对票,但这是最后一次了。[2]不仅非洲国家(如尼日利亚)的态度在起变化,拉美一些国家(如巴西)也不想在此问题上再追随美国。在它们看来,中国共产党通过革命取得了政权,是一个既成事实。而它们自己的政权,也往往是先打破“法统”,建立“事实政权”,再取得国际合法地位的。否定新中国入会,也就从

法理上否定了自己的会员资格。[3]

肯尼迪政府1961年初上台后，立刻面临联合国内的中国代表权之争。新班子清楚地认识到，在当年9月即将召开的联合国第16届大会中，继续在程序上设置障碍，运用“延期审议”中国代表权问题的战术，可能面临失败。一旦这个问题突破美国的刁难，列入大会程序，则成为一个“由谁来代表中国”的席位证书问题，到会成员国的简单多数即可决定此事。结果当然对实际上早已不能代表中国的台湾当局不利。肯尼迪虽然有一些逐渐调整对新中国的政策的想法，但是这位刚刚以微弱优势胜选的新总统，不敢在执政之初就冒挑发国内政治争端和损伤国际声望的风险。他很快确认，今年在此问题上的首要目标，是保住台湾当局在联合国的席位。于是，如何实现这一目标，就成了美国新政府煞费心机的难题。[4]

大体说来，美国政府当时在这个问题上，有三种政策可供选择。一是继续坚持台湾当局是中国唯一的合法代表，排斥中华人民共和国恢复合法席位；二是由中华人民共和国和台湾当局在联合国各占一个席位，实行“两个中国”或者“一中一台”。三是以某种方式（不使用否决权）默认中华人民共和国是中国的唯一合法代表，听任台湾当局退出联合国。当然，最后这种政策选择当时还很难被美国政府所考虑。

如果做第二种选择，虽然会有许多国家认为符合“现状”而予以追随，但是不可能取得中国当事双方的认可，美国国内的亲台势力也不答应。如果做第一种选择，实行的方法又可以分为：（1）继续沿用快要失灵的“延期审议”策略，拼命凑集简单多数票，把中国代表权问题排除在大会议程之外。如前所述，这有失败的危险。（2）改取“重要问题”案，即把中国代表权的变更，说成属于联合国宪章第18款规定的“重要问题”的范围，须由三分之二多数票通过，才能实行。白宫和国务院有很多官员倾向于采取这个策略。[5]

## 二 一个中国还是“两个中国”

国际上一直有“两个中国”的主张。澳大利亚总理孟席斯（Menzies, Robert G.）1961年2月同美国会谈时，出于国内外的压力，提议让中共进入联大和安理会，而只保留国民党政权在联大的席位。[6]

肯尼迪本人觉得：“虽然事实也许是台湾是个单独的国家，但是中华民国不会承认这个事实”。他本人倾向于在联合国有两个中国席位，但从国内政治考虑，又不能承受一上任就让“红色中国”进入联合国的指责。所以他最初的想法是，今年力保台湾当局的席位，阻挠新中国进入联合国，明年再试图以某种方式推行“两个中国”。[7]

由于这年能否阻挠中国恢复联合国的合法权利，对于美国的国内政治和国际声誉有重大利害关系，所以肯尼迪政府在同所有外国政要会见时，都把此事作为一个主要议题，阐明美国立场，谋取国际支持。正如腊斯克在说服蒋介石转变策略的最后关头，因失去耐心而向蒋抱怨的那样：“美国政府在与其它政府领导人进行的最高级会谈中，花在中国代表权问题上的时间远比其他任何问题都要多得多。”[8]

确实，当年美国政界反华反共的气氛如此浓厚，即使是涉及策略转变和“两个中国”的动议，也会引起对“红色中国”可能最终加入联合国的恐惧。前总统艾森豪威尔就曾警告肯尼迪：如果新政府企图承认北京或接纳中国大陆加入联合国，他就要站出来强烈反对。这股阴霾沉重地压在肯尼迪的心头。他在解释美国不能抛弃“中华民国”，将强硬反对“共产党中国”加入联合国的原因时，常常闪烁其辞，自相矛盾。时而表示担心若提出允许中共入会的问题，美国政界就会发生分歧和对抗；若中共果真入会，联

合国会失去美国的支持。时而又抱怨中共所表现的对美国和他本人根深蒂固的敌意，是难以改善关系的一个重要因素。时而又承认，尽管中共的敌视是一个障碍，可如果不是出于国内政治原因，接纳中国进入联合国相对来说是不重要的。[9]

在与新西兰总理的一次谈话中，肯尼迪强调，在联合国中国代表权问题上，要看结果是否符合美国的国家利益，尤其是对台湾和亚洲的影响。如果值得做，他愿应付国内的麻烦，主要是国会议员的强烈情绪。这么说来，国内的障碍似乎又是可以克服的。可是，既然台湾和亚洲的反共“盟友”们都显然反对新中国进入联合国，肯尼迪也就觉得没必要去费劲克服那些国内的反对势力了。[10]

美国决策集团经反复讨论，大体上同意把美国在中国代表权问题上的政策目标限定于保留台湾席位，不公开宣扬以排斥中共政权于联合国外为目标。美国领导人心里明白，恢复中华人民共和国的合法权利，是大势所趋，终将实现。因此，美国向亲密的“盟邦”交底时，往往说明自己的目标不能锁定于阻止中国入会，而保住台湾当局的会员资格才是根本问题。只是面对台湾当局时，才大讲阻止中共入会是美国的政策目标。美国驻联合国代表史蒂文森（Stevenson, Adlai E.）曾向肯尼迪坦率承认，虽然自己的真实意图是不让中共入会，“但这不应该是一个由美国来承受的重大损失，不应是一个我们要押上全部声誉和领导地位的问题”。肯尼迪也认为，要（至少在第一届任期内）阻止中华人民共和国进入联合国，最好的办法就是保住台湾当局在联合国的席位，从而使“红色中国”自动地不想加入。他希望不要由美国挑头提“两个中国”的议案，以免激起国内亲蒋势力的政治争议。[11] 腊斯克3月14日向英国大使说明：美国政策目标不在于是否让北京加入联合国，而是要把自己放在“合理的”角度和立场上，把北京的问题留给别人。“对美国而言，根本问题是保住台湾在联合国的席位。如果北京不接受这一点，那就是它的错了。”[12]

可以看出，肯尼迪政府在战略上为将来实行“两个中国”留有余地，在策略上则暂时顺应中国大陆与台湾都坚决反对“两个中国”的立场，用保持台湾当局的席位来排斥新中国。实际上，肯尼迪、腊斯克不想把宝押在新中国永远进不了联合国上，而想刻意营造由新中国自行拒绝入会的条件。

### 三 “重要问题”还是“延期审议”

美国比较了各种方案后，认为实现政策目标的最有效办法，是在第16届联大会议上提出变更联合国中的中国代表权，属于重要问题，按照宪章，需要与会国的三分之二多数通过。

但是，在台湾当局看来，美国这种变化，是从原来根本不许在联大讨论中国代表权问题的立场上后退。

“重要问题案”不仅意味着中国代表权问题可以列入联大辩论议程，而且终有一天将导致接受中共入会或“两个中国”议案的通过。所以，台湾顽固抵制“重要问题案”，希望“延期审议案”能继续得到足够的支持。

3月17日，台湾当局驻美“大使”叶公超要求美国不要放弃延期审议的战术。腊斯克指出：必须避免

“延期审议案”失效后出现的由简单多数决定中国席位归属的局面。如果中国代表权问题被定为“重要问题”，或许任何议案都不会得到三分之二多数票。叶公超个人似乎倾向甘冒“两个中国”的风险，以达阻挠新中国入会的目的。他指出台湾当局在国际上有这样做的先例：在塞内加尔决定承认中华人民共和国后，台湾当局曾指示其代办继续留在塞内加尔；1956年在墨尔本举办奥运会时，尽管中共派团出席，台湾也还是组团前往，结果北京退出了奥运会。但他旋于3月22日奉命通知腊斯克：他的政府绝难同意任何“两个中国”的方案。[13]

多少年来，台湾当局一直提心吊胆，惟恐美国政府以牺牲台湾的利益为代价，寻求解决中国问题。而美方的种种表现，如在大选辩论和政府更迭中，一些有影响的人物表达的应该变更对华政策的信息；肯尼迪新政府同蒙古人民共和国的接触和谈判；美国要同苏联、中华人民共和国一道举行解决老挝问题的会谈等等，都使台湾忧心忡忡。其中蒙古问题在台湾当局看来，既涉及“领土主权”，又意味向亚洲共产党国家敞开关系正常化的大门。现在美国又要在中国代表权问题上后退，更使台湾觉得美国要同中共妥协。台湾当局领导人认为，只要美国全心全意支持，延期案必能再度获胜。而美国改变提案，就是准备推行“两个中国”。蒋介石向美国表明，自己的立场是必要时宁肯退出联合国，也决不接受“两个中国”的局面。他还下令通过外交渠道强烈抗议和抵制美国对蒙古人民共和国的政策，反对美国给海外台独领导人廖文毅发入境签证。[14]

深受台湾的失望情绪感染的美国驻台北大使庄莱德（Drumright, Everett F.）3月20日向华盛顿报警：“我相信，很难向中华民国政府官员推销任何带有‘两个中国’意味的方案，即使出于策略意图也罢。这方面的任何方针都要小心谨慎，不然就会使民国政府愤怒之极，以至退出联合国，自行其是。依我之见，此间领导层在被逼急了的情况下，很可能这样干。一旦发生这种情况，当然会动摇台湾的稳定，给中共一个多年求之不得的机会，不战而胜，夺取台湾。”这位忧虑万分的大使不顾自己政府内部正在进行的讨论，一再向台湾当局保证：美国反对“两个中国”，反对中共入会。[15]

蒋介石4月初给肯尼迪一封信，宣称“本政府不可能接受所谓‘两个中国’或任何影响中华民国在联合国合法权利的其他安排”，希望同美国政府继续合作，找出排斥中共进入联合国的办法。叶公超4月3日向腊斯克递交这封信时，强调1958年10月美台签订的联合公报，是台湾方面所能做出的最大让步。腊斯克再次指出，蒋介石的信意味着坚持用“延期审议案”的方式处理中国代表权的问题，这是一个由简单多数即可表决的方式。如果延期案失败，同样由简单多数即可决定中国席位的归属，接纳中共入会。美国的策略目标是“获取多数国家支持，使北平政权因为中华民国政府在联合国内而自外于联合国，以此把责任转嫁给北平”。[16]

肯尼迪对蒋介石的态度也深感不安，4月17日亲自复信加以安抚。他保证美国将忠实遵守共同防御条约规定的义务，继续为台湾的社会经济发展提供援助。但没有对排斥中共政权做出明确承诺，回避了蒋来信中责难的“两个中国”问题，也没有搭理蒋鼓吹的“大陆人民获得解放的希望”。只说明正在紧急考量保持台湾席位的手段：“我们在联合国的一个主要目标是保持中华民国的成员国地位。我们的问题不在目标，这方面我们一致，我们的问题在于选择何种手段实现这些目标”。“我们严重怀疑下届联大中延期审议案能够获得充分的支持，顺利过关”。[17]

美国曾经考虑重要问题案的表现形式有两种，一是所谓“新成员国”方案，即在保留台湾的成员国资格的前提下，由中国大陆申请加入联合国成为新成员。一是所谓“继承国”方案，即认为中国代表权已经一分为二，应由大陆和台湾分别继承自己的那一份。[18]

副总统约翰逊在访问东南亚和南亚的行程中，顺道访问了台湾，5月14日下午向蒋介石转交了肯尼迪的又一封信。同4月17日的信相比，肯尼迪这次不仅强调了要保持“中华民国”在联合国的席位，还明确表示反对中共进入联合国。但蒋介石并不领情，仍然借此机会表达了他对美国在亚洲反共不够积极的严重不满。[19]

#### 四 自行其事还是协调行动

5月26日，国务卿腊斯克在给肯尼迪的备忘录中，正式提出了关于中国代表权问题的方案。他对形势的判断大致为：延期审议案不再可靠，多数成员国将接受“两个中国”提案。但如果只能在中共政权和台湾当局二者之间选择一个中国代表，多数成员国将选择中共。以“继承国”方案结合“新成员国”方案，即让中华人民共和国在保持台湾席位的情况下向联大表示愿接受联合国宪章和义务，申请获得联合国席位，就可以绕开台湾当局的否决权，而置中共于拒绝入会的境地。[20]

美国政府终于决定以“重要问题案”作为本届联大上对中国代表权的策略，并且要以强硬态度不许台湾当局否决蒙古入会。白宫7月28日召开对华政策高层会议。腊斯克力陈“重要问题”案是最佳方案，而“两个中国”案不可能为台湾当局接受。肯尼迪指示，必须使台湾当局相信，美台共同目标是将中共排斥于联合国外，台湾当局也要做少许让步，以达成共同目标，一定不要否决蒙古入会申请，美国为照顾台湾利益可以暂不承认蒙古。[21]

蒋介石终于答应派副总统陈诚率代表团来美国谈判。陈诚7月31日在华盛顿同肯尼迪着重讨论了中国代表权问题。为迎合台湾的心理，肯尼迪不明讲美国的基本目标只是保住台湾的席位，却宣称美国的政策是要采取一切手段防止中共进入联合国，问题是怎样才能获得多数国家的支持？他告诫这位总以为只要美国以强硬立场支持就万事大吉的盟友：计算联合国的票数必须现实，别把不属于我们的票算成赞成票。我们可不想在联合国以几票之差败北。陈诚虽然主张坚持延期战术，但是拿不出争取多数票的有效方案。[22]

8月1日继续会谈时，台北驻联合国代表蒋廷黻越过陈诚，直接责备美国虽在欧洲对共产主义采取坚定的立场，在亚洲却一再退让。肯尼迪反驳：1945年以来美国在亚洲打过仗，在欧洲却没有。蒋追问：美国能不能保证对蒙古的政策与对波罗的海各国一样？肯尼迪表示，美国可以不再继续与蒙古谈判，但如果美国或台湾否决蒙古入会，就使毛里塔尼亚也不能入会。非洲国家将迁怒于台湾，从而可能支持中共入会，甚至不惜逐走台湾当局。他劝告陈诚：“你们不能什么都想要”。[23]

台湾当局恰恰是什么都想要，既不想让中共入会，也不想让蒙古入会。但怎样才能两全其美呢？对不起，拿不出来办法。陈诚赖以游说的资本就是反共意识形态。他强调台湾当局誓死反共抗俄，美国承认蒙古会提高苏俄和共产世界的威信。[24]

双方首脑这次会谈，对于联大中国代表权问题上的策略未能达成一致。肯尼迪承诺暂停同蒙古谈判建交，推迟给廖文毅发签证，将在今年联大尽最大努力保持台湾当局的席位，阻止新中国加入。陈诚却不肯承诺对蒙古入会案不行使否决权。[25]

8月2日，陈诚在五月花饭店备下美酒佳肴款待肯尼迪。肯尼迪则以甜言蜜语请陈诚回赠蒋介石：美国政府希望在今年联大中，尽最大努力保持民国政府的席位，并防止共产党中国加入。无论美台之间对于在联合国中应以何种办法避免失败为好，存在分歧，都应记住：两国政府在根本问题上是一致的。[26]

美国既然在“根本问题”上把自己同台湾当局的命运连在一起，能够迫使蒋介石让步的砝码就不多了。另一方面，美国参议院7月25日以76比0票通过议案，众议院8月31日以395比0票通过议案，都重申支持台湾当局，反对新中国进入联合国。这样，肯尼迪政府面临台湾和国会的两面夹击，进退余地也实在不大。[27]

肯尼迪及其僚属同陈诚会谈后，感到若逼急了蒋介石，蒋可能会蛮干一气，不惜弄到房倒屋塌，连自己带美国一块砸进去。为了避免在联合国中国代表权问题上的失败，美国只能继续说服蒋接受“重要问

题”案，还不能否决蒙古入会申请，以换取非洲国家的支持，。[28]

陈诚通过这次会谈，却得到一种印象：似乎肯尼迪本人强烈地支持蒋介石，而腊斯克在耍滑头。他的这个印象使蒋认为美国总统与行政部门对台态度不同，这里有空子可钻。这种错觉助长了蒋在联大代表权问题上本来就很顽固的立场。[29]

## 五 在分道扬镳的边缘各让一步

随着联大召开的日期临近，美国急于取得台湾当局的让步。肯尼迪8月15日又给蒋介石去信，强烈反对台湾当局在蒙古入会问题上动用否决权。总统国家安全特别助理邦迪（Bundy, McGeorge）也出面向台湾当局说明，在总统、国务院、国会之间，并无可资利用的分歧。台湾必须认真考虑关于不得否决蒙古入会案的告诫，美国则愿尽力争取非洲各国支持台湾的席位作为回报。[30]

台湾当局分化美国未成，自己内部却发生分化。驻美“大使”叶公超暗中向美国透露了自己强烈支持改变台湾当局的立场，但希望美方不要把自己的态度报告台北。叶的态度实际上反映了台湾一部分负责对美外交人士的想法。[31]

肯尼迪9月6日再度写信给蒋介石，对他顽固坚持要行使否决权“深感遗憾”，并且摊牌道：“如果我们不能达成一致，我肯定你将理解我们必须保留选择自己认为是达到贵我共同目标的最佳途径的自由”。[32]

9月13日，腊斯克向美国驻联合国代表史蒂文森大使下达了由肯尼迪批准的训令。大意为：（1）“美国在第16届联合国大会的目标有两个方面：阻止共产党中国入会，维持国民党中国的席位。”（2）促使一些国家，或索性由美国出面，提出中国代表权问题据联合国宪章第18款为“重要问题”的议案，需有三分之二多数通过才能变更。（3）对蒙古入会申请投弃权或赞成票，以助成毛里塔尼亚入会。并以此进一步争取原法属非洲各国支持美国在中国代表权问题上的立场。[33]

但是，台湾岛内四处弥漫着不能退让的空气。国民党人不相信有必要调整在联合国的策略，生怕事态一发不可收拾，最终导致新中国进入联合国。直至联大开幕后，台湾当局仍顽固地向美国表示，宁肯破釜沉舟，退出联合国，也不会蒙古入会和中国代表权问题上妥协。[34]

美台关系至此极度紧张。腊斯克恼怒地命令庄莱德正告蒋介石：“我们对中华民国政府的这一决定将不分担任何责任，并在必要时作出非常明确的澄清：尽管美方已尽最大努力，民国政府还是选择了在联合国里政治自杀的道路。”他要求庄莱德对台湾官员怀疑美国动机的任何表示都要做出“尖锐的反应”。针对台湾当局对美国的不满正在增长的说法，腊斯克反唇相讥：美国对台湾当局的不满也在增长。后者以其特有的愚蠢以为美国政府尚未尽力说服联合国成员。“如果民国政府官方试图发出信号，表示对美国的失望和愤慨，那么他们就犯了根本性的错误：他们以为民国政府对美国的看法是双方唯一关注的事情。应该提醒台北的某些人担忧一下美国对民国政府的看法了。我们几乎看不出民国政府为美中关系贡献了什么”。[35]

如此尖刻的批评仍未动摇蒋介石的决心。至临近表决的9月底，他仍以不惜鱼死网破的态度来坚持自己立场。腊斯克只得再次向台湾代表指出，如果台湾当局一意孤行，不幸的后果将影响未来的美台关系。台湾失去的不仅仅是国际组织的席位，更重要的是损害自己的对外关系，包括“美国保护台湾当局能

力”。[36]

这番严峻的告诫总算震动了蒋介石。[37] 他10月2日向美国端出了自己最苦恼的七个问题，探测底蕴。其中蒋问：如果“民国政府”否决蒙古入会，美国会同“民国政府”断交吗？答复是：不会，但双方关系将受影响。“民国政府”将失去非洲的朋友，随之失去在联合国和各种国际组织中的席位，国际上将出现纷纷承认新中国的潮流。蒋接着问：如果“民国政府”否决蒙古入会，而中共被联合国接纳，美国政策会是台湾目前地位不复存在，而视其为中共领土吗？美方未直接回答，只是说防止发生这种情况的最佳办法是保持“民国政府”在联合国的席位。[38]

邦迪再次请叶公超向蒋转达一些动听的安抚，说肯尼迪很尊敬蒋介石，把蒋视为英雄，总统和国务卿都无意改变同台湾的根本条约关系。这时，国务院也建议肯尼迪利用双十节五十周年的机会，再给蒋发一个“热情的个人信件”。[39]

肯尼迪不仅发了贺信，还于10月5日再函蒋介石，强调自己亲自批准了庄莱德大使转达的国务院对那七个问题的答复。国务院对否决蒙古案的严重后果的分析，完全代表他本人的看法。他想同蒋交换保证：“贵方避免否决，我方避免在现在情况下对蒙古采取新的外交主动。”显然，他刻意用“现在情况”这一措辞来避免承诺将来不同蒙古建交。[40]

但蒋介石强调自己若在蒙古问题上后退，将面临向官员们、军队和民众做解释工作的艰巨任务，可能引起士气人心的大跌落，甚至会发生统治危机。为了向民众和立法院有个交代，他要求肯尼迪公开声明美国坚决支持“中华民国政府”，将用一切手段包括必要时在安理会用否决权来阻止中共入会。如果有这样的声明，他就准备放弃对蒙古入会的否决权。言下之意，得不到这个声明就不放弃。[41]

这样的勒索把肯尼迪逼到了墙角。他只好答应以记者会的方式再次声明支持“中华民国政府”的代表权，反对新中国入会。但他不愿预言可能对此使用否决权，因为这将显得美国对“重要问题案”没有信心，从而损害各国的支持。另外，美国从长远考虑，一贯主张在纯属联合国席位证书的问题上不动用否决权。华盛顿一再传话给台湾方面：美国在这个问题上已经让步至极，忍耐至极。决策层也确实有人力主明年对中共入会应采取顺乎自然的态度，总统不要公开赞成“两个中国”。[42]

在这番紧张激烈的讨价还价中，美国政府似乎比台湾政权更承受不起在联合国失败的风险（更准确地说，是新任的美国总统比强硬的国务卿更不愿冒失败的风险），只好作出让步。肯尼迪答应给蒋介石一个秘密保证：如果任何时候美国的否决将有效地防止中共进入联合国，美国将使用否决权。但这一保证必须严格保密，蒋只能悄悄告诉几个最可靠的关键人物。如有泄露，美国政府将否认关于保证使用否决权的任何“谣言”。邦迪也再度启用秘密渠道，绕开庄莱德大使，指令中央情报局台北站长克莱恩

（Cline, Ray）直接找叶公超（美方已发现在同老蒋打交道时，这是个“极有帮助的人”）和蒋经国，向老蒋转达肯尼迪的意向。[43]

蒋介石乐于接受美方的这一秘密保证，但此外还要求：（1）美国对蒙古入会案不得投赞成票；（2）肯尼迪应及早作出台湾方面所要求公开声明。若如此，台湾方面就答应对蒙古入会案不使用否决权。蒋在占尽便宜之后，开始以特有的中国方式表现他的“宽宏大量”：提议肯尼迪的秘密保证不必以书面形式作出，只要由庄莱德大使口头转达即可。[44]

10月16日，肯尼迪下令向蒋介石口头转达秘密保证：“我愿向您保证：如果任何时候美国的否决是必要的，并有效地防止中共进入联合国，美国将行使否决权”。肯尼迪叮嘱：“这是我的政策，蒋总统有资

格知道此事，但任何公开利用这个政策，将迫使此间予以外交否认。”后来的历史证明，肯尼迪在此强调这是“我”的政策，而不是“美国政府”的政策，而且保留了一旦公开利用即予否认的权利，实在是深谋远虑的。他还以同一训令向蒋通报拟于18日做出的支持“中华民国政府”，反对中共进入联合国的公开声明的内容。[45]

由于美国把自己同台湾当局绑在了一起，使台湾当局在联合国的失败成了美国的失败，为了避免这种失败，只好反过来向台湾当局作出重大让步。不阻止蒙古入会本来客观上就有利于拉住非洲国家赞成维护台湾席位的“重要问题案”。蒋介石却以此作为筹码，迫使美国对于维护台湾政权地位，排斥中华人民共和国，又做公开声明，又做秘密保证，还暂停了同蒙古的建交谈判。肯尼迪的外交困境实在很难解脱。但蒋介石放弃书面保证，只要口头承诺，也于十年后不得不吞下重文字契约，轻口头允诺的美国政要食言自肥的苦果。

肯尼迪的决定还是遭到其政府内部的反对，有人指责他的声明排除了今后在联合国推行“继承国”等“两个中国”政策的机会。[46] 国务院政策设计者们主张不要关上变更对华政策的大门，应研究一旦情势变迁，在什么条件下可以承认中国，当排斥中国于联合国外的目标不再现实时，可供选择的目标、策略和行动时机。[47]

在交涉程序上脱逸常轨的美国，发现自己的对手也不按照正常的程序决策和出牌：蒋介石拍板后通过蒋经国把实情告诉克莱恩，而在第一线交涉的叶公超和美国大使都被蒙在鼓里，蒋氏“父子外交”全然瞒过了台湾政要。美蒋双方显然都很珍视这一特殊管道的价值，相约严格保密，不宜滥用，只在必要时启用。更有意思的是，尽管蒋介石把官员们的激昂情绪作为不好转弯子而迫使美国让步的口实，叶公超却透露蒋介石放弃对蒙古入会案使用否决权是大多数负责官员劝说的结果。[48]

10月25日，联合国安理会以9票赞成，0票反对，1票（美国）弃权的表决结果，通过了蒙古入会案。台湾当局未参加投票。27日，联合国大会通过第1630号决议案，接纳蒙古加入联合国。台湾当局未参加表决。12月1日，澳大利亚、日本、美国等提出议案：任何涉及中国代表权变更问题的议案都是“重要问题案”。15日此案以61票赞成，37票反对，7票弃权，被通过为联大第1668号决议案。[49]

对于中国来说，联合国代表权之争实际上不仅是一场在国际舞台上争取多数的斗争，而且是打破遏制，走向世界舞台的重要一步。中国的立场要想得到多数国家的理解和支持，还需要时间做很多工作。中国领导人对此显示了充分的耐心。早在1960年1月6日，毛泽东看到有关部门编印的国际情况简讯上刊有《美国力图贬低蒋帮的国际地位并从经济上加紧控制台湾》一文，提到美国正逐步削弱蒋帮在联合国及其他国际组织的代表资格，蒋帮则大力增派驻联合国人员和设法恢复在其他国际组织的会籍。毛泽东在这条材料旁写下一个批语：“蒋帮力争加入、恢复国际组织。我们相反，在三年、五年、十年内，对一切国际组织，毫不在乎，要美就我，我不就美。最后一定要美国服从我们。这种做法，可能较好些”。[50]

[1] 熊向晖：《我的情报与外交生涯》，中共党史出版社1999年1月，第310-314页。

[2] Department of State, Foreign Relations of the United States, 1961-1963 (Hereafter cited as FRUS, 1961-63), Vol. 22, p. 105.

[3] FRUS, 1961-63, Vol. 22, pp. 4-8, 33-36, 105-107.

[4] FRUS, 1961-63, Vol. 22, pp. 19-20, 28-36, 46-47, 56-57.

[5] FRUS, 1961-63, Vol. 22, pp. 19-20, 28-36; 按：联合国宪章第18款第二项开列的“重要问

题”，与改变会员国的代表权无关，但第三项规定：“关于其他问题之决议。包括另有何种事项应以三分之二多数决定之问题，应以到会及投票之会员国之过半数决定之”。中国方面的立场可参见熊向晖前引书第316、319页。

[6] FRUS, 1961-63, Vol. 22, pp. 14-15.

[7] FRUS, 1961-63, Vol. 22, pp. 42-44, 112-113, 133-136. 直到1961年10月9日白宫决策班子才确定：总统不论其个人意见如何，不可以公开赞成两个中国的观念。Ibid, p. 137.

[8] FRUS, 1961-63, Vol. 22, pp. 137, 144.

[9] FRUS, 1961-63, Vol. 22, pp. 4-8, 14-15, 21-25, 29-33, 42-45, 54-55, 70-72.

[10] FRUS, 1961-63, Vol. 22, pp. 21-22.

[11] FRUS, 1961-63, Vol. 22, pp. 43-44, 63-65.

[12] FRUS, 1961-63, Vol. 22, pp. 29-33.

[13] FRUS, 1961-63, Vol. 22, pp. 4-8, 33-36, 76-79.

[14] FRUS, 1961-63, Vol. 22, pp. 4-8, 76-79.

[15] FRUS, 1961-63, Vol. 22, pp. 37-38.

[16] FRUS, 1961-63, Vol. 22, pp. 46-48.

[17] Letter From President Kennedy to President Chiang, April 17, 1961, *ibid*, p. 50.

[18] FRUS, 1961-63, Vol. 22, pp. 28-33, 42-45, 66-69. 国务院顾问兼政策规划委员会主席马吉 (McGhee, George C.) 指出，“继承国”方案不太需要争取蒋介石的合作，且有利于迫使蒋介石撤离外岛。远东司、国际组织司和远东事务代理助理国务卿斯蒂夫斯 (Steeves, John M.) 等却认为，“新成员国”方案能使美国处于更好的立场，而无论采用那种方案，美国目前都没有足够筹码引诱或压迫蒋撤出外岛。Ibid, pp. 48-49.

[19] FRUS, 1961-63, Vol. 22, pp. 58-62.

[20] FRUS, 1961-63, Vol. 22, pp. 66-69.

[21] FRUS, 1961-63, Vol. 22, pp. 89-91, 95-97, 99-101.

[22] FRUS, 1961-63, Vol. 22, pp. 102-103.

[23] FRUS, 1961-63, Vol. 22, pp. 104-108.

[24] FRUS, 1961-63, Vol. 22, pp. 108-109.

[25] NSF Files, Countries Series, China. Kennedy Library, Boston.

[26] NSF Files, Countries Series, China. Kennedy Library, Boston.

[27] FRUS, 1961-63, Vol. 22, p. 103, ft. 1.

[28] FRUS, 1961-63, Vol. 22, pp. 112-113, 133-134.

[29] FRUS, 1961-63, Vol. 22, p. 145.

[30] FRUS, 1961-63, Vol. 22, pp. 127, 128.

[31] 这些人包括台湾当局“外长”沈昌焕、“驻联合国代表”蒋廷黻等，参见FRUS, 1961-63, Vol. 22, pp. 128, 135.

[32] FRUS, 1961-63, Vol. 22, p. 135.

[33] FRUS, 1961-63, Vol. 22, pp. 135-136.

[34] FRUS, 1961-63, Vol. 22, pp. 137-138.

[35] *Ibid*.

[36] FRUS, 1961-63, Vol. 22, pp. 141, 142, 145.

[37] FRUS, 1961-63, Vol. 22, p. 145.

[38] FRUS, 1961-63, Vol. 22, pp. 142-144.

[39] FRUS, 1961-63, Vol. 22, pp. 145-146.

[40] FRUS, 1961-63, Vol. 22, p. 147.

- [41] FRUS, 1961-63, Vol. 22, pp. 148-149.
- [42] FRUS, 1961-63, Vol. 22, pp. 150-154.
- [43] FRUS, 1961-63, Vol. 22, pp. 154-157.
- [44] FRUS, 1961-63, Vol. 22, pp. 156-157.
- [45] FRUS, 1961-63, Vol. 22, p. 160.
- [46] FRUS, 1961-63, Vol. 22, p. 161.
- [47] FRUS, 1961-63, Vol. 22, pp. 163-164.
- [48] FRUS, 1961-63, Vol. 22, pp. 158-159.
- [49] FRUS, 1961-63, Vol. 22, p. 162.

[50]毛泽东：《在关于国际情况的一期简讯上的批语》，1960年1月6日，《建国以来毛泽东文稿》第九册，中央文献出版社1996年1月出版，第4、6页。

（原载《中共党史研究》（北京），2000年第4期。《中国社会科学文摘》2000年第6期简要报道。收入陶文钊、仲掌升主编《中美关系100年》，中国社会科学出版社2001年出版）

美国政治与法律网（[www.ciapl.com](http://www.ciapl.com)）转发 2005年10月13日

[\[回顶部\]](#)