

論文

1950 年代至 1970 年代的中華民國外交政策

李敏智¹、施浚龍²、方君文³

摘要

第二次世界大戰結束後，由於國民黨在國共內戰中的失敗以及國際間冷戰的演變，美國此時已有放棄支持國民政府的打算，中華民國失去多邊外交機會，而依賴一個超強國家--美國而生存，在國際上處於孤立的地位，外交趨於消極。

1950 年韓戰爆發，中華民國表達支援韓戰，然而杜魯門深怕因台灣軍隊的介入，會造成與中共軍隊正面衝突而引發第三次世界大戰的危險，因此拒絕接受蔣介石的提議。

1949 年 10 月 1 日，中華人民共和國成立，海峽兩岸，到底哪一邊才能真正代表中國，便成了爭議。50 年代，美國對我國在聯合國的政策是採取「緩議」的策略。60 年代的後期，美國對我國在聯合國的態度，改採「雙重代表」的思維。然而在國際情勢的壓力下，又因中共堅決的反對下，美國終於放棄了支持台灣，中華民國遂於 1971 年 10 月 25 日，宣布退出聯合國。

1969 年春，中共與蘇聯在珍寶島發生嚴重的軍事衝突，因蘇聯決定緩和與中共的緊張關係，中華民國政府與蘇聯合作的機會趨向冷淡，雙方沒有達成共識。

面對國際強權政治的現實，在 1950 年至 1970 年代，中華民國實際上已是美國的被保護國；中華民國政府的外交，幾乎完全依賴美國而訂定，在國際關係中接受美國的指導。

關鍵詞：韓戰、聯合國、雙重代表

一、緒論

1945 年第二次世界大戰結束至 1970 年代，這段期間，由於國民黨在國共內戰中的失敗以及國際間冷戰的演變，中華民國失去多邊外交機會，而依賴

¹ 中州科技大學幼兒保育系助理教授

² 中州科技大學機械與自控化工程系副教授，通訊作者
姓名：施浚龍，Email: jlshih@dragon.ccut.edu.tw

³ 中州科技大學視訊傳播系講師

一個超強國家--美國而生存，在國際上處於孤立的地位，外交趨於消極。中華民國認為與世界超級強國--美國，建立起密切的合作關係，在未來的國際社會中，這一個美國盟邦，將會大力支援中華民國的復原，進而走向富強之路。

然而，隨著國內共戰的加劇，美國此時已有放棄支持國民政府的打算，即便中華民國努力想從事多邊的外交關係，希望能力挽狂瀾，也無力升天了⁴。1945 年對日抗戰勝利之際，國內共戰卻越演越烈，國共雙方於 10 月簽訂協定，成立聯合政府，實行軍隊國家化的決議。可是，國共雙方表面上簽訂協定，私底下卻又相互佔領日軍撤離後的區域，擴展自己的勢力範圍，而時有摩擦衝突出現。當時美國總統杜魯門重申美國協助建立穩定而強大中國的意願，並派遣馬歇爾將軍為來華之特使，以便調解國共紛爭，於 1946 年 1 月，馬歇爾與國共諮商，促成雙方簽訂停火協定。可是這一年來，國共軍隊交戰次數卻越來越多，規模越來越大，形成內戰已是無法避免。馬歇爾於 1947 年 1 月在失望中返美，就任國務卿一職，3 月，延安戰役開始，帶來了全面的內戰。

在往後的三年中，國軍連接在各大戰役中慘遭失敗，終於在 1949 年失去了整個大陸於共產黨手中。國民政府認為馬歇爾的軍事調解，給予中共生息發展的機會，有助於共軍的擴大；同時俄國在東北，袒護共軍，全力與以協助，這些都是中共勝利的因素⁵。美國國務院於 1949 年 8 月發表的「白皮書」，則認為國民政府的政治腐敗，軍隊的無能，才是國共內戰的主要原因。這時，國民政府想要進行多國外交，嘗試與台灣鄰近的國家，如：菲律賓和韓國等國，作為外交活動的目標，於 1947 年 7 月 10 日至 12 日，前往馬尼拉與菲律賓總統季里諾舉行會談，建議亞洲國家應成立太平洋反共聯盟，以對抗中共。季里諾僅禮貌性地聽取其建議，並未首肯。接著，國民政府於 8 月 6 日至 8 日，造訪南韓，並向韓國總統李承晚提出同樣的建議。李承晚表示熱烈贊成，可是也沒有承諾會與以實現⁶。

1950 年 1 月 5 日杜魯門總統聲明「美國不會再採取行動，來牽涉中國的內戰之中」。1 月 6 日，英國宣布承認中華人民共和國。當時立即引起各國的揣測，認為這是美國承認中共的前奏。1950 年 1 月 12 日，美國國務卿艾奇遜

⁴ United States, Department of State, United States Relations with China(Washington : Government Printing Office, 1949), pp.xvi-xvv.

⁵ United States, Department of State Bulletin, January 16, 1950. pp.75~80.

⁶ 戴鴻超，〈蔣毛治國異同(八)〉，《傳記文學》，2014，Dec.，631 期，頁 92-96。

在一篇政策性的演說中宣稱，今後美國在西太平洋的「防衛邊緣線起自阿留申群島，經過日本及琉球，終至菲律賓，至於太平洋其他區域的軍事安全，很清楚地，沒有人能夠保護他們不受攻擊」。這一演說很明顯地將台灣及韓國除於美國的防衛線之外，好像是在邀請中共與北韓來進攻這兩個地區。

二、韓戰期間我國的外交政策

1950年韓戰爆發，南韓總統李承晚請求美國總統杜魯門給予支援，杜魯門命令麥克阿瑟迅速以海空方式軍援南韓，另一方面杜魯門也將韓戰問題提交聯合國安理會來解決，會中決定通過組成聯合國軍隊來協助南韓。此時，中華民國政府立即函電駐聯合國大使向聯合國秘書長表示，中華民國可派遣3萬多名的軍隊開往韓國戰場，來支援韓戰，並要求美國海空軍協助將其部隊運到南韓，針對台灣所提出之建議，美國國務卿艾奇遜及軍事參謀將領皆反對蔣介石派軍隊支援韓戰，而杜魯門也深怕因台灣軍隊的介入，會造成與中共軍隊正面衝突而引發第三次世界大戰的危險，因此杜魯門決定拒絕接受蔣介石軍隊的提議⁷，可是杜魯門、國務卿及其軍事將領的這項決定卻與聯合國軍隊總司令麥克阿瑟的主張相互違背。麥克阿瑟認為美國應接受台灣蔣介石主動提出派兵軍援韓戰的建議。

蔣介石再接再厲，於1950年7月4日，再度命令駐日本的軍事代表拜會駐在東京的麥克阿瑟，再次表達台灣願意出兵軍援南韓的態度。1950年7月31日，麥克阿瑟在未獲得美國政府的同意下，訪問台灣，並與蔣介石舉行密談，麥克阿瑟的這項行動，引起杜魯門相當的不悅，再者麥克阿瑟希望引入蔣介石的軍隊到韓戰來的主張，顯然也與杜魯門不希望蔣介石的軍隊介入的立場相互背離，由於麥克阿瑟是美國遠東統帥，其所採取偏向台灣的行為，被蘇聯代表拿來在聯合國安理會議，作為攻擊美國的藉口，造成杜魯門政府的困擾⁸。

杜魯門因麥克阿瑟不時發表與華府不一致的對台政策談話，影響國際間對美國外交政策的疑慮，乃決定解除麥克阿瑟遠東統帥職務，再者麥克阿瑟

⁷ 馬德五，〈韓戰期間的杜魯門[Harry S. Truman]與麥克阿瑟[Douglas McArthur]〉，《歷史月刊》第101期，民85.06，頁117。

⁸ 林正義、李明、胡春惠、張恕、戴安石，〈韓戰四十週年--杜魯門、麥克阿瑟與韓戰〉，《歷史月刊》，第28期，民79.05，頁33-34。

與杜魯門對韓戰的政策，也南轅北轍。麥克阿瑟依軍事的觀點表示，戰爭一定要打贏，打贏就要不顧一切，如果要取得勝利，就必須無所顧忌，以海軍封鎖中國沿海，以空軍轟炸中國東北，再把蔣介石的軍隊引進韓國戰場，如此才有可能打贏這場戰爭⁹。

三、中華民國對聯合國的政策

1945 年，第二次世界大戰結束後，於當年的 6 月，在舊金山成立「聯合國」，我國也派代表團參與大會並簽署「聯合國憲章」，正式成為聯合國的創始會員國及安理會常任理事國¹⁰。

1949 年 10 月 1 日，中華人民共和國成立，中國形成了分裂的狀態，成立兩個政權，雙方皆主張是中國的唯一合法政府，海峽兩岸，到底哪一邊才能真正代表中國在聯合國行使職權，便成了爭議，這就是我國在聯合國裏，所謂「中國代表權問題」的原由。

1949 年 11 月 15 日，中共外交部長周恩來致電聯合國秘書長 Trygve Lie，說：「新的中國政府已成立，中華民國沒有資格再代表中國，要求驅逐國民政府在聯合國的代表權¹¹。」於是便展開了美國對台灣在聯合國政策之演變過程。

就整個 50 年代的觀察而言，美國對我國在聯合國的政策主要是採取「緩議」(moratorium)的策略，來對抗中國代表權的問題，來維護台灣在聯合國的席次¹²。此模式就是一方面將中國代表權的問題交由「中國代表權誰屬特別委員會」去審議討論；另一方面，只要有任何國家的代表在聯合國提出中國代表權的問題，美國就會以「緩議」來回應，基本上就是一種「拖延」戰術。

到了 60 年代，這種「緩議」的方式，已漸漸地失去其作用了。因為在聯合國會員國的數目已從 60 國增加至 99 國，運用「緩議」的模式似乎無法阻擋「中國代表權」議題在聯合國會議上的討論空間¹³。因為畢竟在國際社會中，有一些牽涉到國際安全及和平的事件，沒有中共的參與，是無法真正解決問

⁹ 林正義、李明、胡春惠、張恕、戴安石，〈韓戰四十週年--中共介入韓戰的得失及影響〉，《歷史月刊》第 28 期，民 79.05，頁 45-46。

¹⁰ 林秋敏編，《中華民國與聯合國史料彙編：重新參與篇》(下冊)，台北：國史館，民國 91 年，頁 52-53。

¹¹ 朱健民，《確保我國在聯合國的合法地位--14 年的苦鬥經過》，台北：政治大學報第 9 期，民國 53 年，頁 75-80。

¹² 外交部，《外交部週報》，第 29 期，台北：外交部，民國 40 年，頁 1-5。

¹³ 《中央日報》，民國 40 年 11 月 15 日，17 日。

題的。

因此中國代表權的問題，不再只是一個程序問題，而是一個迫切性的實質問題。短短的十年內，以「緩議」手段來阻止中共在聯合國代表權的反對票增加 5 倍，而支持的票數則維持不變。

表一、1950—1960 年聯合國歷屆大會表決美國「緩議」案統計表如下：

年代	支持	反對	棄權
1950	38	10	8
1951	37	11	4
1952	42	7	11
1953	44	10	2
1954	43	11	6
1955	42	12	8
1956	47	24	7
1957	47	27	9
1958	44	28	9
1959	44	28	9
1960	42	34	22

資料來源：王杏芳，《中國與聯合國》，北京：世界知識出版社，1995 年，頁 33-38。

因此，美國政府對台灣在聯合國的政策由「緩議」演變成「重要問題」的模式¹⁴，也就是「將任何改變中國代表權的提案，皆視為一重要問題」，其目的是要將中國代表權的爭議，提升為「重要問題」，而「重要問題」的決議，需要有超過三分之二多數表決的超高門檻，以當時美國在聯合國深具影響力的情況而言，大致可以維護我國在聯合國的地位。

然而在 60 年代的後期，此一「重要問題」的策略，因韓戰的爆發，及美國在越戰的挫敗，國際情勢發生丕變，美國對我國在聯合國的態度也因現實上的考量，改採「雙重代表」的思維，試圖來解決中國代表權問題的方法¹⁵。

¹⁴王正華編，《中華民國與聯合國史料彙編：中國代表權》，台北：國史館，民國 90 年，頁 30-40。

¹⁵張欽盛，〈加拿大對聯合國中國代表權政策之演變〉，《聯合國與歐美國家論文集》，台

基本上，就是美國以「冷戰反共」的方式，試圖來阻止中共加入聯合國；但在另一方面，美國則又與中共成立了具官方性質的「華沙會談」管道，來造成國際上有「兩個中國」的事實存在。美國對我國在聯合國的政策，再度由「重要問題」而演變成「雙重代表權」的模式。

表二：1961~1970 年聯合國大會上，以「重要問題」模式，需要三分之二的多數決，來支持中共進入聯合國政策的統計表如下：

年代	支持	反對	棄權
1961	36	48	20
1962	42	56	12
1963	41	57	12
1965	47	47	20
1966	46	57	17
1967	46	57	17
1968	44	58	23
1969	48	56	21
1970	51	49	25

資料來源：王杏芳，《中國與聯合國》，北京：世界知識出版社，1995 年，頁 35-37。

1971 年 4 月 23 日，美國政府提出「雙重代表權」的政策，也就是基本上承認兩個中國並存於聯合國，才是真正解決中國代表權問題的方法。美國和台灣雙方達成共識¹⁶，其協議內容如下：

- (1)我國仍然要求提出「重要問題」的模式，以三分之二多數決的門檻來保障我國在聯合國的會籍。
- (2)台灣願意接受雙重代表權的方式，但決不放棄我國在安理會的席次。
- (3)我國在安理會的席次，美國會努力維護，但無法做出保證。
- (4)台灣願意策略性的讓步，是因為評估中共不會依此「雙重代表」的模式來加入聯合國。
- (5)台灣對外不會公開表示支持「雙重代表權」案。

北：中央研究院歐美研究所，民國 86 年，頁 200-205。

¹⁶沈劍虹，《使美八年紀要-沈劍虹回憶錄》，台北：聯經，民國 71 年，頁 50-55。

美國與台灣剛達成「雙重代表權」的共識，美國政府卻於 7 月 15 日指派國家安全顧問季辛吉訪問中共，開啟與「中共關係正常化」的大門並與中共達成協議。於 8 月 2 日，美國正式發表聲明：「美國支持中華人民共和國在聯合國的席次，同時美國亦反對任何排斥中華民國或用不同的方法來剝奪台灣在聯合國的代表權。至於在安理會的中國席次問題，則交由聯合國的 127 個會員國來決定¹⁷。」

然而中共並不認同「雙重代表權」的政策，周恩來於 8 月 9 日堅決表示：「如果兩個中國同時並存於聯合國的話，中共將斷然不會接受聯合國的席位，即使聯合國通過提案，來暗示台灣地位仍懸而未決，中共也不會進入聯合國¹⁸。」在國際情勢的壓力下，又因為中共堅決的反對態度下，美國終於放棄了支持台灣在安理會的席位，這無疑違反了美國對我國在聯合國所提出「雙重代表」政策中，「努力維護台灣在安理會席次」的共識，也就是說美國放棄了「中華民國在聯合國雙重代表權」的政策。中華民國遂於 1971 年 10 月 25 日，宣布退出聯合國。

表三：1966—1968 年聯合國大會上，表決「委員會案」，支持中華民國在聯合國席次的統計表如下：

年代	支持	反對	棄權
1966	34	62	25
1967	32	57	30
1968	30	67	27

資料來源：陸以正，《微臣無力可回天--陸以正外交生涯》，臺北市：[天下遠見出版](#)，民國 94 年，頁 186-190。

四、中華民國對俄國的外交政策

1969 年春，中共與蘇聯在珍寶島(蘇方稱為 Damansky)發生嚴重的軍事衝突，雙方關係急劇惡化，在彼此的邊境上各自結數十萬軍隊，呈現大戰一觸即發的態勢，此時，蘇聯強烈地考慮是否要先發制人，攻擊中共的核武基地，另外一面蘇聯也急欲與中華民國政府推動軍事合作。可是，正當國民政府也

¹⁷ 〈美國對中國代表權聲明全文〉，《國際現勢》，第 806 期，民國 60 年 8 月 16 日，頁 5-10。

¹⁸ 〈周恩來聲明與美國反應〉，《國際現勢》，第 807 期，民國 60 年 8 月 23 日，頁 6-7。

積極地想要與蘇聯作進一步的談判時，蘇聯的態度卻趨向冷淡，雙方沒有達成共識，其原因是蘇聯決定緩和與中共的緊張關係。

1969 年 9 月蘇聯首相阿列克思柯西金(Aleksei Kosygin)前往北京與周恩來會談，商討如何解決兩國邊境爭執的問題，蘇聯與中共經過一年多的交涉談判，得到協議，於 1970 年 12 月 18 日，雙方簽訂了一項條約，解決了這方面的爭端，減低了戰爭的緊張氣氛¹⁹。因此，蘇聯就不再積極的尋求與中華民國政府的軍事合作。而國民政府因過分依賴美國，與蘇聯合作，害怕得罪美國，引發美蘇之間的戰爭，讓中共坐收漁翁之利，於是，中華民國雖然想從事多邊外交，打「蘇聯牌」來對付中共，卻因為國際間主觀與客觀的條件未臻成熟，而未曾打出手。

五、結論與展望

面對國際強權政治的現實，在 1950 年至 1970 年代，將近 30 年之中，中華民國實際上已是美國的被保護國；中華民國政府的外交，幾乎完全依賴美國而訂定，在國際關係中接受美國的指導，再也沒有像 1930 年至 1950 年代一樣，運用多邊的外交政策，聯盟一個列強，去對付另一個列強。

然而不論美國對中共採取何種態度，中華民國政府始終堅持國民政府是國際社會中唯一代表中國的政府。從 1950 年至 1970 年代，美國大體上支持國民政府的立場，排除中共加入聯合國的要求，相對的，國民政府也付出了軍事上失去自主權的代價，受美國的限制，不得進攻大陸；眼看著中共取得大量的核子武器，國民政府卻不能自行研究發展核武；中華民國被迫將在聯合國的席次讓給中共；中華民國失去了幾十個邦交國；最後困居台灣，沒有一個大國與中華民國有正式的外交關係，甚至連最依賴的美國，也於 1978 年與中華民國斷交。

這是因為第二次世界大戰結束後，國際局勢發生了劃時代的變化，以前是多國強權的時代，中華民國要應付的列強至少有日本、俄國、德國、英國與美國，國民政府可以運用各國之間的利益，時而合作；時而衝突的關係，作出有利於中華民國的靈活外交。可是，在第二次大戰之後，美蘇對立的兩大強權時代出現了，國際間瀰漫著「冷戰」的氛圍，中華民國政府在外交上依附於美國此一強權；因此，相對地也失去了外邊外交的機會。

¹⁹戴鴻超，〈蔣毛治國異同(八)〉，《傳記文學》，2014，Dec.,631 期，頁 100-103。

當美國轉向與中共緩和氣氛時，中華民國也失去了轉寰地餘地，今後，中華民國政府應以歷史為鑑，避免再犯同樣的錯誤，在與大國交流時，應該要堅持台灣民意的立場，多多溝通與交流，善用討價還價的談判技巧，作出對國家最大利益的外交政策。

參考書目

1. United States, Department of State, United States Relations with China
Washington: Government Printing Office, 1949.
2. United States, Department of State Bulletin, January 16, 1950.
3. 戴鴻超，〈蔣毛治國異同(八)〉，《傳記文學》，2014，Dec.，631期。
4. 馬德五，〈韓戰期間的杜魯門[Harry S. Truman]與麥克阿瑟[Douglas
McArthur]〉，《歷史月刊》，第101期，民85.06。
5. 林正義、李明、胡春惠、張恕、戴安石，〈韓戰四十週年--杜魯門、麥克阿瑟
與韓戰〉，《歷史月刊》，第28期，民79.05。
6. 林正義、李明、胡春惠、張恕、戴安石，〈韓戰四十週年--中共介入韓戰的得
失及影響〉，《歷史月刊》，第28期，民79.05。
7. 林秋敏編，《中華民國與聯合國史料彙編：重新參與篇》(下冊)，台北：國史
館，民國91年。
8. 朱健民，〈確保我國在聯合國的合法地位--14年的苦鬥經過〉，《政治大學報》
第9期，民國53年。
9. 外交部，《外交部週報》，第29期，台北：外交部，民國40年。
10. 《中央日報》，民國40年11月15日，17日。
11. 王正華編，《中華民國與聯合國史料彙編：中國代表權》，台北：國史館，
民國90年。
12. 張欽盛，〈加拿大對聯合國中國代表權政策之演變〉，《聯合國與歐美國家論
文集》，台北：中央研究院歐美研究所，民國86年。
13. 沈劍虹，《使美八年紀要-沈劍虹回憶錄》，台北：聯經，民國71年。
14. 〈美國對中國代表權聲明全文〉，《國際現勢》，第806期，民國60年8月
16日。
15. 〈周恩來聲明與美國反應〉，《國際現勢》，第807期，民國60年8月23日。

The Diplomatic Policies of R.O.C. during 1950s to 1970s

Min-Chih Lee²⁰、Jiunn-Long Shih²¹、Chun-Wen Fang²²

Abstract

After World War II, due to the evolution of the KMT government's defeat in the Civil war. The United States has decided to abandon the KMT government in the Cold War. The ROC lost opportunities of multilateral diplomacy. She relies on the United States, the most powerful country in the world to survive. She was in an isolated position in the international arena. Her Diplomatic Policies to other countries tend to negative.

Korean War broke out in 1950. The Chiang's government had expressed her support to South Korea in the Korean War. But Truman, the president of the United States, was afraid that Taiwan military intervention will conflict with the Communist Party. It would result World War III. Therefore, he rejected Chiang's proposal.

The People Republic of China was founded on October 1, 1949. Which one can represent China, The Republic of China or The People Republic of China? In 1950s, the diplomatic policy of US on China is mainly adopted a "deferment policy" in the United Nations. In 1960s, the diplomatic policy of US on China is mainly adopted a "Two China" in the United Nations. Not only under the pressure of the international situation, but also under the Chinese Communist Party firmly opposed, the United States finally gave up to support Taiwan. Finally, Taiwan announced to withdrawal from the United Nations on October 25, 1971.

The People Republic of China had occurred serious military conflict with the Soviet Union on Damansky Island in the spring in 1969. The Soviet Union decided to ease tensions with The People Republic of China. Taiwan government and the Soviet Union tended to cool down. Both of them failed to reach a consensus.

Faced with the realities of international power politics, Taiwan has actually been a protectorate of the United States in the 1950s~1970s. The diplomatic policy of the Taiwan entirely focused on the US. Taiwan accepted the guidance of the United States on international relations.

Key Word: Korean War, United Nations, Two China

²⁰ Assistant Professor, Department of Early Childhood Educare, Chung Chou University of Science and Technology

²¹ Associate Professor, Department of Mechanical & Automatic Engineering, Chung Chou University of Science and Technology

²² Lecturer, Department of Motion pictures and Video Communication, Chung Chou University of Science and Technology