

冷战时期美台同盟的沟通机制

——以蒋介石和美国总统之间的函电往来为例

陈长伟

内容提要 1954—1972 年间,中国台湾地区领导人与美国总统之间通过大量函电往来保持密切的政策互动。这些函电不仅是领导者个人之间通信,更是同盟框架下盟友对话的工具,承载着许多决策信息和政治考量,反映出冷战时期美台同盟的沟通机制及其特点。蒋介石频繁对美发起函电,旨在拉近与美国领导人的关系、游说美国政府支持台湾“反攻大陆”以及索取经济与军事援助等。然而,蒋介石对美函电的政策效果受限于函电的传递方式、双方领导人的个人关系、美国总统对外交决策的介入程度及致电时机选择等因素。美国方面则以官僚机构为主导应对,总统参与有限,展现出同盟中强弱双方的不对称性。通过分析美蒋函电,可看出美台同盟运作中“垂直型”沟通模式的特征,即弱势一方(台湾)依赖稳定高层沟通以突破官僚阻碍,而强势一方(美国)则将其视为次要事务。这种机制反映了冷战时期美国亚太盟友

* 陈长伟:北京大学国际关系学院副教授。(邮编:100871)

** 感谢《国际政治研究》匿名评审专家的意见和建议,文责自负。

体系内沟通的不平等本质,为理解同盟关系提供了一个独特视角。

关键词 中国政治与外交 中美关系 美台同盟 台湾问题 外交沟通

从1949年中华人民共和国成立到1979年中美建交,在冷战的背景下,美国拒绝承认新中国,而与偏安中国台湾地区的国民党政权维持着所谓的“外交”关系。1954年12月,美台所签订的《共同防御条约》约定:缔约双方“将经由其‘外交部长’或其代表,就本条约之实施随时会商”。^①然而,在美台同盟有效运作的长达28年里(1954—1972),双方就重大事务的磋商与沟通所发生的层次远远超过“外交部长”级别。蒋介石作为台湾地区的领导人牢牢把控着对美事务。他和在此期间执政的四位美国总统均保持密切联系。蒋介石一生从未踏足美国,他和四位美国总统之间的互动主要是通过函电往来的方式进行。^②在台时期,蒋介石和美国总统之间的联系与互动留下了超过百封的“外交”信函。虽然部分研究者关注过南京国民政府时期包括领导人函件在内的国民党政府对美文书^③,但学术界对台湾时期美蒋在长达28年的时间内保持不间断的函电往来这一现象,却从来没有给予专门和系统的研究。

然而,冷战时期蒋介石和美国总统之间的函电往来是美台之间的信息生产、传递、反馈乃至最终影响政策的综合过程。这些函电所承载的信息远远超过其文本所记载的内容。就冷战时期的美台关系而言,将1954—1972年间美蒋函电往来当作一个完整的研究对象、将台湾领导人和美国总

① 《美台共同防御条约》的文本,英文版参见美国在台协会网站,<https://web.archive-2017.ait.org.tw/zh/sino-us-mutual-defense-treaty-1954.html>,2020年2月5日;中文版参见(中国台湾)“全国法规资料库”网站,<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=Y0010095>,2020-02-10。

② 1960年6月18日,艾森豪威尔结束对菲律宾的访问后,顺道访问中国台湾,由此成为至今为止唯一任内访问中国台湾的美国总统。尼克松、约翰逊虽然访问过中国台湾,但其访台时间均在其未任总统之前。关于蒋介石为什么不愿意赴美和美国总统举行“峰会”的原因,参见陈长伟:《冷战前期美国亚太盟友赴美峰会的效应研究:基于澳大利亚与中国台湾的比较分析》,《美国研究》2022年第3期,第131—155页。

③ 沈悦:《南京国民政府对美外交文书研究(1937—1945)》,南京大学文学院硕士学位论文2015年。

统之间的信函交流视为两种体系对话的过程和交流的路径加以分析,则有助于加深对美台同盟运作机制的认识。一方面,函电往来是美台领导人互动的最主要途径,是洞悉蒋介石处理对美事务的风格特点的重要窗口。要重构冷战时期美台关系所经历的每一个重大历史事件,都离不开对蒋介石的战略、决策和立场的分析。蒋介石在处理对美事务的过程中所留下的函电资料,就成为窥视该时期蒋介石对美交涉的风格和特点的重要史料依据;另一方面,虽然到目前为止,不少有关冷战时期美台关系研究的成果在不同程度上注意和利用了蒋介石和美国总统的函电往来,但是与学术界对蒋介石日记的发掘与利用相比,学者们对蒋介石对美函电的利用,依然显得零星和片面。与日记等史料价值主要体现其文字内容的史料相比,函电所蕴含的信息更加丰富。如果说日记的价值在于其内容坦诚的话,函电价值则既在于它的坦诚,也在于它的隐晦。函电虽然名义上是写信人和收信人之间的个人互动,凡是以领导人个人名义发出,在多数情况下却往往是官僚机构整体运作的成果。就本质而言,首脑通信是两种制度、两个政府间的对话。此外,首脑通信所蕴含的信息,除了其文字内容之外,函电“出炉”全过程所涉及的各个环节也值得重视。决策者在关于函电撰写时机选择、遣词造句、投递方式等各种细节的考虑与斟酌,往往承载着函电文字所没有予以表达的重要信息。鉴于此,本文选取冷战时期美国总统和中国台湾地区领导人蒋介石之间的函电往来为案例,希望通过该案例的分析窥视这一时期美国亚太盟友体系内沟通机制的一般特点。本文关注的是1954年美台结盟至1972年中美关系解冻期间,蒋介石和先后在任的四位美国总统之间交涉与互动的方式和途径。本文将在梳理美台双方的领导人以函电为主要途径磋商意见、表达诉求、协调分歧等不同事例的基础上,分析在同盟的框架下双方信息沟通的机制和特点。

一、冷战前期美蒋函电往来概况

在美台同盟存续期间,在沟通彼此的官僚渠道长期保持畅通情况下,为什么蒋介石还需要频频亲自出马,通过函电直接和美国总统沟通?在解

答该问题之前,有必要先梳理一下冷战前期美蒋函电往来概况。第二次世界大战后,随着远程客机技术的成熟,政府首脑直接会晤的“峰会”渐成气候。然而,蒋介石虽然长期掌权,他和美国总统的直接会晤仅限于1960年6月艾森豪威尔访台的一次。^①因此,在美台同盟存续期间,书信便成了蒋介石和美国总统沟通和联系的最主要手段。从1949年至1972年,蒋介石和艾森豪威尔、肯尼迪、约翰逊和尼克松等四位美国总统均保持密切的书信往来。

(一) 美蒋之间往来函电的类型

笔者从美、台的有关档案馆和数据库总共收集到超过百封的蒋介石和美国总统之间的往来函电。就内容而言,美蒋往来函电大致可以分为礼仪礼节、情况通报和政策商议三类。

礼仪礼节类的信函是指在具有外交关系的双方,每逢一方遇到重大的喜庆活动,另一方领导人向其发送的祝贺信函。在特定时刻,互致礼仪礼节类外交信函仅为遵循礼节,属于外交惯例。

情况通报类信函的主要功能是向对方通报己方的重大政策或者己方对相关形势和事件的判断与看法等。这是双方同盟关系决定的。在这类信函中,致信方一般不向收信方提出特定要求,收信方不一定需要有所行动。台湾向美国通报的事务大多有关于对中国大陆政策的解读,以及蒋介石对越战局势的看法。约翰逊时期,美国向台湾通报的事务主要和越南战事有关。^②尼克松时期向蒋介石通报的主要和美国对华政策有关,尤其是基辛格秘密访华,以及1972年1月尼克松启程访华之前知会台湾的吹风信。^③

① 冷战期间美台领导人的互访情况,参见陈长伟:《冷战前期美国亚太盟友赴美峰会的效应研究:基于澳大利亚与中国台湾的比较分析》,《美国研究》2022年第3期,第131—155页。

② “Letter to Johnson from Chiang,” Mar. 1, 1966, National Security File (NSF), Country File, China, Box 244, the LBJ Library.

③ “Telegram from the Department of State (DOS) to the Embassy in the Republic of China (AmEmbassy in Taipei),” Washington, January 1, 1972, 1800Z, *The Foreign Relations of the United States (FRUS)*, 1969-1972, Vol.XVII, China, Washington, D. C.: United States Government Printing Office, 2006, pp. 634-636.

政策商议类信函是蒋介石和美国总统之间信函和电报往来最主要部分。实际上,以上几类信件往往无法截然分开,尤其是政策商议类的信函往往附带其他功能。有时美台任一方会借着某个向对方“道喜”的时刻,表达自己对某个问题的看法,或者提某项要求。就本质而言,双方最高领导人通过以信函或者电报的方式在事关彼此关系的重大问题上,交换立场和看法是一种重要的“外交”途径,必然带有明确政策动机。由于美台之间所结成同盟的特殊性质,美蒋之间的通信“外交”更是如此。

(二) 对蒋介石和四位总统往来函电的统计和分析

通过对史料的仔细梳理和分析,可以发现,蒋介石和这四位总统的通信和函电往来,既存在共同点,也展示出不同特点。一般说来,蒋介石和诸位总统在礼节礼仪类函电方面的互动大同小异,双方在彼此的重大节日如竞选成功、宣誓就职、国庆节、领导人生日等重大时刻发贺电,在对方遭受自然灾害或者亲属离世的时刻予以慰问或者吊唁,已成固定传统。但是,在重大问题商议上,蒋介石和不同总统间的信函往来数量有一定差别。

艾森豪威尔在第二次世界大战期间曾经短暂访问过中国,他和蒋介石之间的函电往来,最早可以追溯到第二次世界大战期间。^①据笔者不完全统计,在艾森豪威尔八年的总统任职期间,蒋、艾两人之间的函电往来,有实质内容的共35封,所涉及议题包括:朝鲜战争、美台《共同防御条约》、苏联外交、台海危机、联合国外蒙入会问题、美国对台军事援助等和不同时期与美台关系息息相关的各种重大议题。

在肯尼迪不到三年的总统任期中,蒋介石和肯尼迪之间涉及各种实质性议题的函电和书信共计有22封。^②这些函电和书信的内容主要涉及以下四个议题:1961年外蒙古申请加入联合国、蒋介石和美国驻台“大使”柯

^① 例如,1943年5月8日,艾森豪威尔致信蒋介石鸣谢蒋介石所赠送的照片,参见《艾森豪威尔函蒋中正》,1943/05/08,“国史馆”藏,数位典藏号:002-080114-00020-019。

^② 台湾“国史馆”和肯尼迪总统图书馆均有专门档案搜集蒋、肯的往来信函。“国史馆”的专档中搜集了15封两者的信函往来,参见《“总统”与美国肯尼迪总统来往函件》,“总统府”,“国史馆”藏,数位典藏号:011-080200-0057;肯尼迪图书馆的专档搜集了24封,参见“Digital Identifier: JFKNSF-026-005-p0001; Folder Title: China; Subjects: Chiang Kai-shek Correspondence,” Apr. 1961-Sept. 1963, <https://www.jfklibrary.org/asset-viewer/archives/JFKNSF/026/JFKNSF-026-005>, 2022-08-22。

尔克之间的矛盾、台湾向中国大陆发动军事行动、蒋介石邀请肯尼迪访问台湾。

在约翰逊五年的总统任期中,他和蒋介石之间涉及各种实质性议题的函电和书信共计有 25 封,涉及中法建交、中国成功试爆第一颗原子弹、联合国中国代表权问题、越战局势、“反攻大陆”等。

与肯尼迪、约翰逊相比,尼克松在上台之前就 and 蒋介石有比较长的交往历史,然而,尼克松在任期间和蒋介石之间涉及实质性内容的信函往来数量却是最少的。扣除在不同场合的各种贺电和慰问电之外,两人有实质性内容的往来信函大约仅为 15 封,所涉内容为蒋经国访美、1971 年 7 月基辛格秘密访华、1972 年 2 月尼克松访华,以及尼克松对台防御责任的承诺确认等。

基辛格秘密访华后,美台关系虽然没有立即公开决裂,但美国已经走上抛弃台湾的道路。随着 1972 年 2 月尼克松访华,美台同盟关系事实上已经破裂。然而,蒋、尼之间的往来信函并没有因为中美关系的解冻而就此中断。尼克松访华返美后不久,他甚至有意识利用函电来缓和与台北的关系。例如,1972 年 2 月 16 日,尼克松特意将其在美国国会发表的《第三年美国外交政策之检讨》寄给蒋经国。^① 而且在双方的往来函电依然罩着温情的面纱,看不到任何蒋介石对美的愤怒与怨恨。例如,1972 年 6 月,美国遭遇水患后,蒋介石依然致函尼克松予以慰问。^② 1972 年 12 月尼克松成功竞选连任和 1973 年 1 月再次就任总统,蒋氏父子依然分别向尼克松发去贺电。^③ 1973 年 10 月,蒋介石 87 岁生日之际,尼克松不仅发来贺电,还特地委托陈香梅持其亲笔函来台北向其祝寿。^④ 1974 年 8 月,尼克松因为“水门事件”被迫辞职,他和蒋氏父子之间的信函往来也就彻底断绝了。

① 《尼克松函蒋经国》,1972/02/16,“国史馆”藏,数位典藏号:005-010502-00527-015。蒋经国的回电参见:《蒋经国函尼克松》,1972/03/16,“国史馆”藏,数位典藏号:005-010502-00527-016。

② 《蒋中正致电尼克松》,1972/06/30,“国史馆”藏,数位典藏号:002-110101-00097-057。

③ 《马康卫转知蒋经国关于尼克松来函》,1972/12/21,“国史馆”藏,数位典藏号:005-010502-00466-051;《蒋中正电贺尼克松连任》,1973/01/19,“国史馆”藏,数位典藏号:002-110101-00101-013。

④ 《郑彦棻呈蒋中正》,1973/10/27,“国史馆”藏,数位典藏号:005-010306-00009-023;《尼克松等贺蒋中正》,1973/10/31,“国史馆”藏,数位典藏号:002-110101-00104-029。

二、蒋介石对美“信函外交”的政策诉求及制约因素

通过对蒋介石和美国总统往来函电内容和形式的梳理,可以发现,蒋介石和他的通信对象对“外交”函电的使用有不同写作意图和使用风格。函电在台北和华盛顿之间所起到的作用绝不仅仅是传递信息。

在美台通信关系中,蒋介石多数是信件的发起方。在笔者所搜集的来往函电中,由蒋介石发起的函电占据蒋美的通信总数的2/3以上。通过这些函电可以看出,蒋介石把和美国总统的通信作为拉近个人关系和索要援助的主要手段。对蒋而言,向美国总统直接致信是弥合美台分歧、增进互信和塑造同盟形象的重要途径。

(一) 台湾当局频繁利用函电拉近与美国政府及其领导人关系

台湾当局大量利用礼仪类函电和美国政府保持密切互动,蒋介石也充分利用礼仪类函电拉近和美国领导人的关系。台湾当局以蒋介石名义发给美国总统的常规礼仪的函电包括贺电、唁电、慰问电。固定祝贺函电包括:每年元旦恭喜新年、每年7月4日前恭贺美国国庆节(即独立日)、每年固定时间给在任总统发生日贺电。如果碰到选举年和政府换届,还有选举结果出来后,祝贺获胜者。此外,如果碰到重大事件再另外致电祝贺或者慰问。1969年7月,美国宇航员成功实现登月,蒋介石向尼克松致贺电。^①如果碰到现任或者前任总统去世,蒋介石一定会给现任总统或者去世总统的家属发唁电。比如,1963年11月23日,蒋介石致电约翰逊吊唁肯尼迪遇刺。^②此外,蒋介石倘若获悉某位总统不幸贵体欠安,势必去电予以问候。^③如果美国遇到什么自然灾害之类,蒋介石自然也会致电美国总统予

① Congratulatory Messages to President Richard M. Nixon, July 21, 1969, U. S. Declassified Documents Online (USDDO), CK2349519603.

② 《蒋中正电唁美国总统肯尼迪之丧》,1963/11/23,“国史馆”藏,数位典藏号:002-110101-00027-052;《约翰逊电蒋中正收到哀悼肯尼迪亡故唁电》,1963/11/25,“国史馆”藏,数位典藏号:002-090103-00008-215。

③ 《艾森豪威尔复电蒋中正感谢慰问病情》,1956/06/15,“国史馆”藏,数位典藏号:002-090103-00008-133。

以慰问。^①

台湾对美的礼仪函电有几个特点：首先，礼仪类的函电内容单一，篇幅简短，没有明确“政策”含义，主要以“电报”形式发送给对方；其次，礼仪类函电的另一个特点是密级不高，可以对外公布；最后，虽然这些礼仪类函电以蒋介石的名义发出，但是蒋介石基本不亲自介入此类电报的策划。如果信件没有特殊内容，外交礼仪类函电主要是台湾“外交部”负责礼仪和交际的官员负责运作。

礼仪类函电内容单一、重复繁琐，显得平淡无奇。然而，这并不意味着这类函电可有可无、无足轻重的。实际上，礼仪类函电对美台同盟的维系发挥了几方面重要的作用。其一，双方在固定时节向对方互致礼仪类函电，是同盟之间制度性接触的重要组成部分。美国的选举制度容易导致政府换届后，行政部门主要官员的大规模更换。美台之间这种制度性的函电交流有利于维持双方接触的延续性。其二，美台双方经常会对外公布来自对方的表达关切和美好祝愿的函电，有助于营造美台同盟在公众心目中关系密切的形象，掩盖了双方之间经常涌现的政策分歧。其三，礼仪性函电是蒋介石建立和维护与美国政要关系的重要途径。礼仪性函电本来是政府与政府间按照惯例相互递送的符合惯例的函电。然而，由于蒋习惯将政府间的官方关系和亲友间的私人关系相混淆，且往往以处理私人关系的方式处理政府间事务。在他领导下，台湾当局将礼仪函电的使用范围从政府官僚之间扩大到政府和美国民众之间，成为国民党对美公关的重要工具。除美国总统外，蒋介石的致电慰问对象还涉及美国总统的亲属、美国前政要和其他人等。只要致信对象对台湾足够重要，台湾当局不放过任何一个机会，以蒋介石的名义“问候”对方。比如，肯尼迪的母亲生病，蒋介石专门致电台湾驻美“大使”蒋廷黻，嘱咐他向肯尼迪表示慰问；^②1967年9月，“前副总统”尼克松的母亲去世，蒋介石嘱咐蒋经国去电予以吊唁。^③

① 《蒋中正致电尼克森慰问美国水灾》，1972/06/30，“国史馆”藏，数位典藏号：002-110101-00097-057。

② 《蒋中正电蒋廷黻》，1962/01/08，“国史馆”藏，数位典藏号：002-010400-00033-034。

③ 《蒋经国函尼克松》，1967/10/02，“国史馆”藏，数位典藏号：005-010502-00527-001。

除了台湾“外交部”负责礼仪和交际的官员以蒋介石的名义定期向美国有关人士发送礼仪类的函电之外,台湾其他级别的官员也积极和他们对应等级的官员保持密切函电。蒋经国是另外一个典型例子。这一类信件不属于国际通行的“外交”惯例,在美国和盟友之间也未必是通行做法。然而,蒋介石希望通过此类富有“特色”函电的使用,拉近致信者和收信者之间的距离,将美台间的“盟友关系”,转化为他和美国重要人物之间私人化的“战友”“挚友”关系。

(二) 蒋介石通过函电游说和影响美方政策

和以领导人名义发出的礼仪礼节类函电相比,其他类型函电有几个明显不同点。首先,无论是情况通报函电还是政策商议类函电,它们均有一个明确主题,而且一般需要更长的篇幅才可以充分表达观点和立场。除非所涉事务紧急,这类函电多采取书信形式。由于书信主要通过外交邮袋寄送,和电报相比,外交书信在台北和华盛顿之间传递需要更长的时间(紧急事务则采取加急、加长电报的方式发送)。其次,台湾发给美国的非礼仪礼节类函电很少是匆匆撰写的急就章。与之相反,这类函电符合惯常的首脑通信模式,(如李光耀所言)其措辞往往是“仔细考虑、认真推敲、反复琢磨、多次修改”的结果。^①最后,和礼仪礼节类函电不同的是,在这类函电“出炉”过程中,蒋介石本人亲自参与,甚至主导了撰写过程。但凡涉及与美国总统就重大问题沟通之类的电报或者信件多数为蒋介石定调,有关人员参与研讨,甚至蒋本人亲自起稿、由宋美龄或者他人译成英文后才形成;以书信形式寄给对方的文本也一定附有蒋介石亲笔签名。也就是说,凡是以“中华民国总统”的名义发给美方、带有政策目的的书信或者电报一定经过蒋介石本人首肯。因此,情况通报和政策商议类函电比礼仪礼节类函电,更能体现蒋介石个人对美交涉的风格和特点。

对1954—1972年间美蒋往来函电的仔细梳理可以看出,蒋介石向美国总统致电所涉之事由基本上涵盖了美台关系中的所有重大事件。具体

^① “Letter to Johnson from Lee Kuan Yew,” White House, Oct. 27, 1967. USDDO, CK2349493464.

而言,蒋介石通过信函和美国总统沟通体现在以下几个主要事件:

1. 游说美国支持台湾“反攻大陆”。“反攻大陆”是蒋介石时期台湾当局内外政策的根本。在1967年前,蒋介石不断地寻求机会,要求美国支持其对大陆发动军事行动。这个问题成为蒋介石和美国总统信函往来的重要内容之一。值得注意的是,蒋介石用来游说美国的时机和理由:1963年3月15日,蒋介石致函肯尼迪,要求美国支持台湾向中国大陆发动军事行动。蒋介石强调当时的中苏分裂、大陆的困难情况为实施其计划提供了天赐良机。^① 1963年9月5日,蒋介石再次致函肯尼迪。虽然他没有直接要求美国支持台湾向中国大陆发动军事行动,但其目的是希望蒋经国借访美之行向肯尼迪面禀台湾针对中国大陆制定的军事计划。^②

1964年11月23日,蒋介石致函约翰逊,着重从中国核爆炸对亚洲形势的影响这个层面敦促美国赶快动手。他特地约见“驻华大使”赖特面呈他给约翰逊的贺函。在此函中,蒋介石催促美国,由于中共成功地爆炸原子弹,必须趁早对中国大陆发动军事行动,以免错失良机。^③ 1965年7月31日,蒋介石致函约翰逊,表示将竭尽所能以遏制共产主义在越南构成的威胁。蒋介石向约翰逊灌输一种观念:美国之所以受越战之苦,是因为中共的政策正由“征服印度支那”向“征服亚洲”迈进。而亚洲动荡不安关键皆在于“共产党占据中国大陆”。^④ 蒋介石给美国总统的函电中含有很多“醉翁之意不在酒”的话,他在对时局发表看法时,有意向美国总统表达对台有利的看法。比如,他多次在谈论越南局势之时,不断向约翰逊表达“中

① 《蒋中正函肯尼迪》,1963/03/15,“国史馆”藏,数位典藏号:005-010205-00002-002。“蒋中正复肯尼迪函稿”,1963/03/15,“国史馆”藏,数位典藏号:005-010205-00043-013;“Original and Translated Versions of Letter from Chiang Kai-shek,” White House, Mar. 15, 1963. USDDO, CK2349085474.

② 《蒋中正致肯尼迪》,1963/09/05,“国史馆”藏,数位典藏号:005-010205-00002-004.

③ Letter from Chiang Kai-shek to Johnson, November 23, 1964, NSF, Country File, China, Box 244, LBJ Presidential Library (LBJL); 吕芳上主编:《蒋中正先生年谱长编》第12册,台北:“国史馆”2015年版,第113页;《蒋中正函约翰逊》,1964/11/23,“国史馆”藏,数位典藏号:005-010205-00002-008;《蒋中正函贺约翰逊》,1964/11/23,“国史馆”藏,数位典藏号:005-010205-00045-004;“Letter from Chiang Kai-shek to Johnson,” White House, Nov. 23, 1964. USDDO, CK2349474122; “Letter to Johnson from Chiang Kai-shek,” White House, Nov. 23, 1964. USDDO, CK2349130269.

④ 《蒋中正函约翰逊》,1965/07/31,“国史馆”藏,数位典藏号:005-010205-00002-009.

共才是越南战争源头,解决越战必须发动对中共的战争”之类的言论。^①

2. 就“联合国中国代表权”“中法建交”“外蒙入会案”等事件沟通彼此的立场和对策。蒋介石向美国总统发起函电往来,除了和对方拉拢关系和索取资源之外,另一个重要目的是将涉及双方共同利益议题提升到最高决策层来加以商议。当蒋介石对美国政府的某项政策表示不满时,他希望绕过国务院,以直接向总统写信的方式来让对方注意到台湾的关切。1961年,蒋介石和肯尼迪之间关于“外蒙入会案”的磋商就是一个典型例子。

关于该案例的基本史实脉络已经有不少成果进行过细致的梳理^②,此处着重凸显蒋、肯在处理该事件时主要依赖信函作为沟通彼此立场的重要机制这一显著特点。从1961年6月2日起,肯尼迪政府开始与蒙古驻莫斯科的外交代表谈判建交事宜。^③台湾当局坚决反对美国与外蒙古建交。两者之间的立场针锋相对。经过1961年上半年在一系列事件,蒋介石常常觉得国务卿腊斯克三番五次未与台湾方面磋商就将其无法接受的方案强加其头上。^④因此,蒋萌生绕过国务院和总统直接联系的念头。鉴于蒋介石和新总统肯尼迪之间没有直接联系渠道,倘若书信仍然是通过外交途径传递的话,恐怕改变不了在国务院系统内转圈圈的局面。当1961年5月副总统约翰逊访问台北时,蒋介石将之视为一个直接沟通白宫的机会。约翰逊返美后,按惯例向蒋介石致函,对其热情接待表示感谢。这本是一封纯属外交礼仪性质的客套信,按惯例回复一些客套话语就行了。蒋介石反而借机给约翰逊回了打破常规的一封长信,谈了很多对时局的看法,强烈

① 《蒋中正函约约翰逊》,1965/09/16,“国史馆”藏,数位典藏号:005-010205-00045-009。

② 陈长伟、牛大勇:《20世纪60年代前期美台“秘密外交”管道一窥》,《美国研究》2019年第4期,第85—115页;牛大勇:《美国迫使台湾当局从华南边境和沿海岛屿撤兵问题研究》,《当代中国史研究》2003年第4期,第75—84页;陈红民:《蒋介石与1961年联合国“外蒙入会案”》,《社会科学辑刊》2012年第2期,第123—131页。

③ Telegram from Rusk to Drumright, Jun. 30, 1961, PPK, NSF, Countries, Box 26, Folder: China, Subjects: Chiang Kai-she Correspondence, The John F. Kennedy Presidential Library and Museum (JFKL); “Memorandum from Rusk to Kennedy,” May. 23, 1961; “Telegram from the DOS to the Embassy in the Soviet Union,” May 29, 1961, *FRUS, 1961-1963*, Vol.XXII, Northeast Asia, pp. 417-420.

④ “Memorandum from Bundy to Kennedy,” Jul. 7, *FRUS, 1961-1963*, Vol.XXII, Northeast Asia, pp. 89-91. 关于1961年初期,蒋介石和腊斯克的交涉,参见陈长伟、牛大勇:《20世纪60年代前期美台“秘密外交”管道一窥》,第85—115页。

抗议美国企图与蒙古建交,指责美国正在“从反对世界共产主义全球斗争的原则立场上倒退”,并在为“两个中国”方案铺平道路。蒋介石在信中叮嘱约翰逊直接向肯尼迪汇报台湾的关切。^①信件准备妥当之后,蒋介石特地将之寄给驻美“大使”叶公超,并叮嘱要将复函“面交”约翰逊。^②

然而,约翰逊并没有顺着蒋介石的意思,跳过国务卿腊斯克直接向肯尼迪汇报。相反,他收到信后,依然将信件交给国务院处理。腊斯克觉得必须将与蒋介石的交涉限制在常规外交渠道之内,他指示助理国务卿马康卫(Walter P. McCaughy, Jr.)以副总统约翰逊的名义草拟了一封措辞冷漠的回信。^③这封信非但没有回应蒋介石所关切的任何一项议题,反而煞有介事地对蒋暗示美国“驻华大使”庄莱德(Everett F. Drumright)是可以与蒋介石讨论这些问题的最好人选。^④实际上,这封信在正式发出之前,被呈送给肯尼迪审阅。肯尼迪觉得回信内容“敷衍了事、缺乏实质”,极为恼火。他批示道:该复信将具有“灾难性”的影响。^⑤腊斯克辩称实质性问题应由“外交”渠道去讨价还价,非到必要时刻不要升格到部长级以上的层次,副总统更不应该卷入外交政策的制定中。肯尼迪默认了这一做法,于是这封措辞冷淡的信稿几乎未加改动地发了出去。^⑥

此举未成,蒋介石转而另辟蹊径。他通过其子蒋经国和中情局驻台北工作站站长克莱恩(R. S. Cline)的亲密关系,联系上了肯尼迪的国家安全事务助理麦乔治·邦迪(McGeorge Bundy)。后者建议肯尼迪亲自介入对台事务。^⑦肯尼迪随即于7月14日写信给蒋。他开篇就写道:“副总统约翰逊将您6月9日的信提请我注意,我决定亲自予以回复,因为我对眼下

① “Chiang to Johnson,” Jun. 6, 1961, JFKL: China; Subjects: Chiang Kai-shek correspondence, Apr. 1961-Sept. 1963.

② 《蒋中正电叶公超》,1961/06/20,数位典藏号:002-080200-00354-024。

③ “Rusk to Kennedy,” Jul. 15, 1961, JFKL: China; Subjects: Chiang Kai-shek Correspondence, Apr. 1961-Sept. 1963.

④ “Telegram from the DOS to Amembassy Taipei,” Jul. 14, 1961, JFKL: China; Subjects: Chiang Kai-shek Correspondence, Apr. , 1961-Sept. 1963.

⑤ “Letter from Rusk to Kennedy,” Jul. 15, 1961, *FRUS*, 1961-1963, Vol. XXII, Northeast Asia, p. 98, footnote 1.

⑥ “Letter from Rusk to Kennedy,” pp. 98-99.

⑦ 关于肯尼迪时期美台之间的秘密“外交”管道的由来及其影响,请参见陈长伟、牛大勇:《20世纪60年代前期美台“秘密外交”管道一窥》,第85—115页。

贵国与我政府之间在一系列问题上的误会甚是担忧。”怎么由总统亲自来回复别人给副总统的信？肯尼迪希望以回信为契机亲自介入对台问题的处理。肯尼迪在信中除了回复蒋介石对有关问题的关切，还建议蒋介石派遣一个“可完全信赖”的代表来华盛顿，磋商面临的战略和策略问题。^①

蒋介石收到肯尼迪来信后，决定派遣“副总统”陈诚访美。为了琢磨如何回复肯尼迪的来信，蒋费尽心思。蒋在日记中多次记载他为了回复肯尼迪来函所费的脑筋。^② 他先召集会议研讨草稿，历经多次修改，才于8月26日确定复肯尼迪的函，最后英文稿依然由宋美龄操刀。^③

蒋介石8月26日致函肯尼迪的回信，一言以蔽之，就表达一个意思：倘若外蒙古获准加入联合国，台湾将使用否决权。收到蒋的来信后，9月6日，美国国务院开始草拟回信。该信措辞极为严厉，近乎威胁，警告台湾若否决外蒙古和毛里求斯加入联合国，美国将保留采取行动的自由。然而，这封以肯尼迪的名义发给蒋介石的信，实际上是美国国务院一群中低级官僚代笔的，并没有经过肯尼迪。此外，该信件不用公文笺书写，甚至没有总统签名，而是获得腊斯克授权后，由国务院电报发送给美国驻台使馆，再转给台湾的“外交部”，后者再转呈给“总统府”。信件转达走的完全是官方途径，而不是经由“特使”直接呈递给蒋介石。^④

在收到国务院9月6日通过“外交渠道”转达的信后，蒋介石于9月10日给肯尼迪发去了一封“顽固”信函，再次拒绝美国提出的台湾不应在外蒙入会问题上使用否决权的要求。收到这一回复后，美国国务院开始做蒋的工作，指示美国驻台“大使”庄莱德继续和蒋沟通。^⑤ 鉴于蒋介石与国务院

① “Letter from Kennedy to Chiang,” Washington, Jul. 14, 1961, *FRUS, 1961-1963*, Vol.XXII, Northeast Asia, pp. 95-97.

② 《蒋中正日记》(未刊本)，1961年7月25日、7月28日、7月29日，转引自吕芳上主编：《蒋中正先生年谱长编》第十一册，台北：“国史馆”2015年版，第465—466页。

③ 《蒋中正日记》(未刊本)，1961年7月28日、7月29日，转引自吕芳上主编：《蒋中正先生年谱长编》第十一册，台北：“国史馆”2015年版，第466页；陈红民：《蒋介石与1961年联合国“外蒙入会案”》，《社会科学辑刊》2012年第2期，第125页。

④ “Telegram from the DOS to the AmEmbassy in Taipei,” Washington, Sept. 6, 1961, 10:40 p. m., *FRUS, 1961-1963*, Vol.XXII, Northeast Asia, pp. 134-135, footnote 1.

⑤ “Telegram from the DOS to the AmEmbassy in Taipei,” Washington, Sept. 17, 1961, 4:59 p. m., *FRUS, 1961-1963*, Vol.XXII, Northeast Asia, pp. 137-138.

之间的通讯几乎陷入僵局,肯尼迪总统再次决定亲自介入。他分别通过三个途径向蒋介石传递不同信息。他先指示国安助理邦迪联系叶公超,请其转告肯尼迪总统和国务卿之间并没有政策分歧,两者均不希望将美台关系带离同盟关系所规定的轨道。叶公超建议邦迪,如果肯尼迪总统能够亲自向蒋介石发送一封言辞友善的信,将会起“决定性作用”。^① 恰逢10月10日将至,肯尼迪借辛亥革命50周年的良机,给蒋发了贺信,致了一通热情洋溢的赞美词。^② 国务院于10月5日再次用肯尼迪的名义致函蒋介石,解释9月6日去函绝无“威胁”之意。肯尼迪在信中保证只要台湾不使用否决权,美国将不和外蒙古发展进一步外交关系。^③ 两封信之所以分开发送,因为两者功能不一样,前者是礼仪性函电,适合对外公布。后者属于政策商议,必须绝对保密。虽然美台之间在关键问题上出现立场分歧,但在关键时刻公布肯尼迪对蒋介石热情洋溢的贺信,也有利于对外塑造美台亲密的同盟形象。

随着肯尼迪三管齐下,蒋介石的立场也有所软化。10月24日,他致函肯尼迪,表示在外蒙古入会问题上让台湾放弃行使否决权,虽有难处但也并非完全没有回旋余地。1961年,美台因为外蒙古入会问题所导致的紧张局面最终得以缓和。肯尼迪在关键时刻以通信方式亲自介入和蒋介石交涉,这是美台关系僵局得以扭转的重要因素。

从该例可以看出,蒋、肯之间的通信,虽然名义上彼此致信对象是对方最高领导人。然而,双方的信函互动存在不对等情况:台湾方面是蒋介石亲自操刀,美方则是由国务卿领导下的国务院官僚团队在应付,肯尼迪在关键时刻保持有限介入。实际上,肯尼迪有限度地介入对台的“书信外交”是一种特例,这部分是由于肯尼迪本人对外交的兴趣,部分是由于在该时期内美台之间所存在“秘密外交渠道”作用的结果,部分上还由于肯尼迪总统任期的第一年他与国务卿在外交方面的分工和合作还处于磨合期,两者对相关问题的看法不尽一致。约翰逊继任总统后,由于总统在外交事务方

① “Memorandum from Bundy to Kennedy,” Washington, Oct. 4, 1961, *FRUS, 1961-1963*, Vol.XXII, *Northeast Asia*, pp.145-146.

② “Kennedy to Chiang Kai-shek,” White House, Oct. 5, 1961; USDDO, CK2349177574.

③ “Kennedy’s Letter to Chiang Kai-shek,” DOS, Oct. 5, 1961; USDDO, CK2349683392.

面对国务卿的高度信任,几乎所有以总统名义发给蒋介石的信都是国务院主导的。^①

3. 向美国索要军事援助。在冷战前期,台湾一直是美国对外军事援助项目的主要受援对象之一。^②虽然美国对台湾的军事援助有一定的规制可循,但是,台湾是否获得美国的军事援助,以及获得美国军事援助等级和数量在很大程度上取决于美国总统的决策偏好。因此,在蒋介石致美国总统的函电中,有数封是关于他向美国索取援助物资的。其中,以1960年12月14日蒋介石致函艾森豪威尔,向美国索要一批C-130运输机一例最为典型。

蒋介石向艾森豪威尔发出此信之际,1960年的美国总统大选已经尘埃落定。艾森豪威尔已经是即将离任的“跛鸭总统”,蒋介石借机向艾森豪威尔致信,显然是希望艾森豪威尔能利用其在白宫屈指可数的日子中采取某些对台湾有利的政策,以在一定程度上为下一届美国政府的对台政策定调。在该信中,蒋介石很好地践行了战国时期思想家韩非子所主张的“在知所说之心,可以吾说当之”的游说理念^③,准确地把握了一位即将卸任总统的心理,大力颂扬艾森豪威尔对“全球反共事业”所作的历史性贡献,称艾森豪威尔的卸任使得“自由世界失却反共舵手”。^④在对艾森豪威尔的政治成就倍加赞誉后,借机向美提出索要C-130运输机的要求,可谓用心良苦。艾森豪威尔收到此信后,在即将离开白宫的最后一个星期回复蒋介石的信,部分答应了蒋介石的要求,同意向台湾拨付C-130B型飞机一架。^⑤

在该例中,蒋介石之所以通过致函艾森豪威尔索要到一批军事资源,在很大程度上是由于他准确地把握了向艾致函的时机,猜透其心理,并成功地用特定话语打动其致函对象。

① 关于约翰逊时期美国对华决策机制,参见陈长伟、牛大勇:《冷战僵持年代的美国对华决策机制:以约翰逊政府为中心的探讨》,《美国研究》2018年第4期,第97—120页。

② 陈长伟:《冷战时期美国对台军事援助政策的调整》,《国际政治研究》2020年第4期,第106—135页。

③ 《韩非子》,高华平、王齐洲、张三夕译注,北京:中华书局2010年版,第115页。

④ 该信的英文原文参见“Letter from Chiang to Eisenhower,” Taipei, Dec. 14, 1960, *FRUS 1958-1960*, Vol. XIX, *China*, pp. 747-749。中文译文源自:《蒋中正致函艾森豪威尔》,1960年12月14日,“国史馆”藏,数位典藏号:005-010100-00055-011。

⑤ 英文原文参见“Telegram from the DOS to the AmEmbassy in Taipei,” Washington, Jan. 12, 1961, 8:40 p. m., *FRUS, 1961-1963*, Vol. XXII, *Northeast Asia*, pp. 1-2, 005-010100-00055-011。

4. 就朝鲜战争、越南战争政策等问题为美国献计献策。在部分函电中,蒋介石也曾经就一些和台湾没有直接关联的事务发表看法,向美国建言献策,朝鲜战争和越南战争是两个突出例子。比如,1953年4—5月间,蒋介石和艾森豪威尔在函电中交换对苏联对外“和平攻势”的看法。^① 1953年6月,《朝鲜停战协定》签订之前,蒋介石致信艾森豪威尔:“建议美国向亚洲反共人民表示美国必坚持联合国宣布建立统一的独立民主的韩国之韩战目标并援助亚洲反共国家。”^②

在越南战争期间,蒋介石也多次和约翰逊通信,就越南的战事发表意见,以供美方参考。1965年7月26日,约翰逊致函蒋介石,呼吁“自由世界”向南越提供更多的援助,并希望台湾在此方面起到表率作用。^③ 蒋介石在7月29日的回信中提到,表示将竭尽所能以遏制共产主义在越南构成的威胁;但是,蒋介石借机向约翰逊灌输“美国在越南反共作战需认清关键不在越南疆域内而在中国问题”的观点。^④

1966年1月31日及2月12日,约翰逊向蒋介石致函,向其通报美国对北越恢复轰炸的决定,以及檀香山会议后对南越的经援计划。蒋介石于3月1日给约翰逊回复了一封长函,颂扬檀香山会议“意义至为重大”,是一次“历史性的会议”。蒋介石借机抨击了美国国会中的若干重要人物,警告“民主自由国家”倘若承认“民族解放阵线”所可能导致的后果,等等。^⑤

在此类函电中,蒋介石时不时会摆出一副反共老手的资格和约翰逊说话,觉得自己因为多年和中共打交道,比美国人更了解共产主义,所以,他给美国人出的点子,即使不是金玉良言,也绝对是真知灼见。例如,他在

① “Chiang Kai-shek and President Eisenhower Evaluate the ‘Soviet Peace Offensive.’” May 5, 1953. USDDO, CK2349453175;《艾森豪威尔复函蒋中正》,1953/05/05,“国史馆”藏,数位典藏号:002-080106-00030-009。

② 《蒋中正电艾森豪威尔》,1953/06/07,“国史馆”藏,数位典藏号:005-010205-00035-001。

③ 《约翰逊函蒋中正》,1965/07/26,“国史馆”藏,数位典藏号:005-010205-00045-007。

④ 《蒋中正致约翰逊函》,1965/07/29,“国史馆”藏,数位典藏号:005-010205-00045-008。

⑤ “Letter to Johnson from Chiang Kai-shek,” Mar. 1, 1966. USDDO, CK2349226034;《蒋中正函约翰逊》,1966/03/01,“国史馆”藏,数位典藏号:005-010205-00045-012;吕芳上主编:《蒋中正先生年谱长编》第12册,台北:“国史馆”2015年版,第266—267页。

1966年3月1日给约翰逊的信中则说,“吾人之长期剿共的经验证明……”^①

然而,虽然约翰逊主动致函蒋介石,但约翰逊却似乎并非真心希望从蒋介石那里获得可资参考的高见。在回复蒋介石3月1日信函时,约翰逊虽然附和了蒋介石的某些看法,却从不质疑美国的越战政策。乃至1967年后,当越战的经济和社会后果逐渐凸显时,蒋介石竟在日记中讥笑,美国之处境“乃不听老人三年前之警告所致也”。^②

(三) 制约台湾对美“信函外交”有效性的几个因素

作为冷战时期台湾地区领导人和美国总统之间直接沟通的主要途径,信函所承载内容和传递方式在美台处理彼此关系的一些具体事件上发挥了关键作用。应该指出的是,在与美国的博弈过程中,蒋介石的诉求是否能够实现,取决于很多复杂因素,美蒋之间的函电沟通仅仅是其中一个环节。因此,蒋介石对美“信函外交”是否能实现预期目的,不能仅仅归因于信函是否得当。然而,作为同盟中弱小的一方,蒋介石对美函电是否可以取得预期成效还取决于一些主客观因素:

1. 信函的传递方式。通过正常的“外交”途径(即台湾当局——美国驻台“使馆”——国务院——白宫)递交,其是否能够真正得到美国总统的注意,这在很大程度上取决于国务院是否愿意如实转达,尤其是国务院的一号人物国务卿在决定什么样的信息能够到达白宫又起到关键作用。这和不同总统的决策风格有关。如果总统将部分或者全部对外事务的决策授权给国务卿,则国务卿几乎有全权决定是否向总统转达其他国家元首的来信。比如,在约翰逊总统时期,蒋介石写给约翰逊的信,往往落在国务卿麾下的官僚手中。腊斯克再以总统的名义给蒋介石写回信,在必要时请总统签名,有时甚至在没有总统亲手签名的情况下就以总统名义将信件发

^① “Letter to Johnson from Chiang Kai-shek,” White House, Mar. 1, 1966. USDDO, CK2349226034;《蒋中正函约约翰逊》,1966/03/01,“国史馆”藏,数位典藏号:005-010205-00045-012。

^② 《蒋介石日记》,1967年12月31日,《自记全年反省录》,转引自吕芳上主编:《蒋中正先生年谱长编》第12册,台北:“国史馆”2015年版,第481页。

出。这种所谓“首脑通信”实际上是蒋介石和腊斯克之间的通信,蒋的致信对象美国总统,只是一个虚拟的符号。

因此,在可能情况下,蒋介石都尽量通过“信使”的方式,将信件直接交到美国总统手中。对蒋介石而言,这种做法不仅符合古老的“外交”传统,更方便他绕过国务院的官僚机构,直达白宫。^①担任首脑特使的人选一般都是身份地位显著、能够代表元首访问对方国家的重量级官员。在蒋介石、肯尼迪打交道的初期,双方都曾经指定过专门的“信使”来传递外交信函。担任过蒋介石信使的有先后担任“副总统兼行政院长”的陈诚和严家淦、“外交部长”叶公超、“国防部长”蒋经国等;担任美国总统特使的有副总统及美国其他政界要人。在可能情况下,台湾方面倾向于通过“特使”(或者其他“秘密外交渠道”)传递外交函件,因为这种方式意味着,信件可以真正地获得美国总统的注意。^②

2. 美台双方领导人个人关系基础。进入总统眼帘的外国元首来信是否一定会得到总统的重视,取决于总统对该地区事务的兴趣。蒋介石与不同总统之间的通信因为和不同总统私人关系的程度不同而有所差异。一般情况下,如果蒋介石和某一位总统在通信之前都打过交道,甚至两者发展过某种程度的个人关系,两者之间的通信就更加自然,其信件受到总统重视的可能性就越大。反之,倘若蒋介石和某位总统之前没有直接往来,两者之间的通信则需要寻找合适时机,两者之间也很难通过信件往来很快就建立起坦诚的交流。在艾森豪威尔、约翰逊和尼克松担任总统之前,蒋介石都和他们见过面。蒋介石和这几位总统之间的通信,可以算得上是“熟人”之间的通信。而肯尼迪上台之前,蒋介石从来没有与之打过交道。两者通信时机的选择就属于另一种类型了。

蒋介石和艾森豪威尔年龄相近,都是19世纪末年生人,两者之间有很长的交往历史。艾森豪威尔于1938年和1946年曾先后两次短暂访问过

^① 在古代,君主之间信函往来是由专门信使传递。15—16世纪,现代外交制度在西欧发展起来后,当一国君主向另一国派遣使者之时,由使者携带派遣国君主致接纳国君主的信函成了一个固定传统。关于这部分历史的介绍,参见 Matthew Smith Anderson, *The Rise of Modern Diplomacy, 1450-1919*, London; New York: Longman, 1993, pp. 1-40。

^② 参见陈长伟、牛大勇:《20世纪60年代前期美台“秘密外交”管道一窥》,第85—115页。

中国,均受到蒋介石的接见。两者之间的信函往来至少可以追溯到1943年。^①因此,艾森豪威尔上台后,蒋介石与之保持很密切的信函和电报联系是很自然的事。与此同时,艾森豪威尔本人也是一位热衷于利用函电作为重要外交沟通手段的总统。^②但即使如此,当蒋介石需要向艾森豪威尔写信表达台湾的具体诉求时,他还是需要审慎地等待时机。1960年蒋介石向美国索要C-130运输机一事就是一个典型例子。

艾森豪威尔卸任后,继任者均为年龄和蒋经国相仿,甚至是更加年轻的总统。尼克松在担任艾森豪威尔的副总统期间,于1953年和1956年两次访问台湾,卸任副总统之后,又多次访台,每次都受到蒋介石的热情款待。当1969年尼克松上台之时,对蒋介石而言,尼克松也算是一名老熟人了。约翰逊也是在担任副总统期间于1961年5月访问过台湾,和蒋介石见过面。有了前期“线下”会面和交往的基础,后期信函往来就更加自然和顺畅了。

3. 美国总统对外交决策的介入程度。总统对国务卿在外交决策方面的授权程度也影响着“首脑通信”是否可以真正实现。由于肯尼迪和约翰逊在对台事务方面介入程度不同,国务卿对首脑通信的影响程度也不一样。肯尼迪对外交事务比较感兴趣,虽然国务卿腊斯克对肯尼迪和蒋介石的通信依然有明显的影 响,但肯尼迪在关键时刻亲自介入,这给美台关系打下更深的烙印。约翰逊总统基本将对外事务悉数委任给腊斯克,所谓的蒋介石和约翰逊之间的通信,美方实际上的操纵者是腊斯克。

美台之间“通信外交”算不上纯粹意义上的“首脑外交”——美国方面以总统名义发给台湾的外交函件,多数是官僚机构按照程序运转的结果,总统本人只保持有限的参与,其所代表的也主要是国务院的立场,尽管这种情况因不同总统对外交介入的程度不同而有所差异。蒋介石当局希望通过“元首外交”获得美国最高决策层的注意力,但是,如果不绕过常规的

① 《艾森豪威尔函蒋中正》,1943年5月8日,“国史馆”藏,数位典藏号:002-080114-00020-019。

② 艾森豪威尔和克里姆林宫保持着密切的“信函外交”,参见 Elmer Plischke, “Eisenhower's ‘Correspondence Diplomacy’ with the Kremlin: Case Study in Summit Diplomacy,” *The Journal of Politics*, Vol.30, No.1, 1968, pp. 137-159。

外交途径,蒋介石所面对的依然是国务卿这一层次的官僚。

4. 时机和方式的选择。作为一项政策工具,外交信函跟普通的社交信函不一样的是,并不是任何时间都可以随心所欲地使用。在外交渠道畅通情况下,并不是所有的议题都适合由一方首脑向另一方首脑通过函电或者书信表达。美国首脑向对方致电,对方会认为其受到美国的重视。而同盟中弱小的一方的领导人向美国总统致信,却仅仅可能得到敷衍了事的回复。因此,弱小的一方领导人通过书信向美国表达诉求,不能不考虑致信的时机和表达的方式。只有在恰当时候、以恰当方式、向对方表达恰当话题才有可能取得预期成效。

三、美国如何应对来自台湾当局的“信函外交”

函电作为一种交流手段,必须被双方同时接受才可以实现。因此,如果将函电理解为一种“外交工具”,那么,该工具也绝非一方所独有的,只不过不同领导者在使用该工具时呈现不同特点。因此,在美国总统和蒋介石的函电互动关系中,美方所展示的对函电的理解和运用方式与台方不尽相同。

(一) 美国积极和台湾保持礼仪类函电的互动

在利用礼仪类函电往来方面,美方和台方保持密切的积极互动。除了回复台方发来的各种礼仪礼节类函电外,美国还会主动在特定时刻向台北发送各式礼仪礼节类函电。美国发给台湾的常规类的贺电包括:祝贺“当选”、^①祝贺“国庆”、^②祝贺蒋介石的生日;^③蒋介石夫妇的直系亲属去世,美

^① 《艾森豪威尔电贺蒋中正》,1954年3月25日,“国史馆”藏,数位典藏号:002-090104-00002-234。

^② “Kennedy to Chiang,” Oct. 5, 1961, GDN: CK2349177574。这封信不是严格意义上的“贺电”,因为美国总统并没有在“中华民国”“国庆”向对方发贺电的传统。肯尼迪是借发这封电报的机会,缓和与蒋介石之间因为联合国代表权问题而闹得僵硬的关系。

^③ “Kennedy to Chiang Kai-shek,” Oct. 28, 1961; “Kennedy to Chiang Kai-shek,” Oct. 20, 1963; JFKL: China: Subjects: Chiang Kai-shek Correspondence, Apr. 1961-Sept. 1963.

国总统也会向蒋氏夫妇致唁电；^①台湾遭遇自然灾害之时，美国总统也会致慰问电。^②尼克松和约翰逊在任副总统期间，曾经访问过台湾。他们返回华盛顿后，均按照美国人的传统向东道主蒋介石致感谢信。^③

美方在同蒋介石维持礼仪礼节类函电的往来时，有两点值得注意：一是美国总统很少像蒋介石那样，将礼仪礼节的函电接受对象延至台湾政府之外的人士，更别提没有任何正式官方身份的蒋介石夫妇的亲属；二是在中美关系解冻之前，美台数次由于政策分歧导致双方关系陷入胶着状态。在此情况下，美国曾经利用向台湾发送礼仪礼节类的函电以打破美台关系的僵局。如1961年美台关系因为蒙古加入联合国问题陷入某种微妙的局面，肯尼迪借着1961年10月“中华民国国庆节”之机向蒋介石致贺电，缓和对台关系。与此类似，1971年10月，尼克松向蒋介石致函庆贺辛亥革命60周年之时，又恰好是尼克松向蒋介石通报基辛格秘密访华及他即将访华的消息两个半月之后。在这两个例子中，美国主动向台湾致贺电一方面是延续彼此关系的传统，另一方面则借机缓和对台关系。

（二）美国对台湾发起不同类型“首脑通信”的选择性应对

1968年7月，蒋介石获悉美国援助韩国一批最新款的F-4C幻影飞机。于是，蒋介石立即召见美国驻台“大使”马康卫，向美国索要一批足以组成一个飞行中队的同样飞机。蒋介石的理由是：美国对台湾军事援助项目在逐年缩减，而中共空军力量却在逐渐增长，已对台湾构成严重威胁。台湾必须拥有一支高性能战斗机分队，以提高军队士气和国民党空军的作战能力。^④

① “Text of Nixon’s Condolence Message to Chiang Kai-shek,” DOS, Apr. 26, 1971, USDDO, CK2349701909. 宋美龄回电，参见“Thank You Note from Madame Chiang Kai-shek to President and Mrs. Nixon,” White House, Jun 7, 1971; USDDO, CK2349550567.

② 《艾森豪威尔电蒋中正》，1957年7月27日，“国史馆”藏，数位典藏号002-090103-00008-149。

③ “Letter to Johnson from Chiang Kai-shek,” White House, Jun. 9, 1961, USDDO, CK2349684466.

④ “Telegram from the AmEmbassy in Taipei to the DOS,” Taipei, Jul. 17, 1968, 1030Z. *FRUS, 1964-1968*, Vol.XXX, pp. 692-693.

之后,蒋介石多次通过不同渠道向美国政府重复同样要求。^① 白宫的情报分析者明白,蒋介石此刻选择要求美国在台部署 F-4C 飞机的用意,并非出于真正的军事需要,而是希望约翰逊总统在下台之前重申对台防御责任,为下一任政府的对台政策定调。^②

鉴于该要求直接源自蒋介石本人,美国驻台“使馆”建议国务院以约翰逊总统的名义给蒋介石写一信件(着重号为笔者所加,下同),重申美国对台防御义务,但是拒绝蒋的要求。^③ 美国驻台的“外交官”们或许认为,只有以总统的名义发出的信,才符合外交对等原则,也才可以应付得了蒋介石。然而,国务卿腊斯克却认为,虽然蒋介石本人亲自向美索要 F-4C 飞机,但是,他认为,“就目前的形势和蒋介石所挑起的事的性质而言,没有必要惊动约翰逊总统”。^④ 11月2日,腊斯克指示驻台使馆将美国政府的拒绝意见告知台湾“国防部长”蒋经国:美国无法向台湾提供 F-4C 飞行中队,且目前台湾的防空形势并不需要让美国空军的 F-4C 型飞机中队长期驻留台湾这一部署。但作为妥协,美国可以考虑在 1968 年年底前,在台湾短期和间歇性部署一批高性能飞机。^⑤ 此事因此作罢。蒋介石亲自写信,就是希望将事情提到“国家元首”的层次来商讨。然而,腊斯克选择将此事降格处理,指示驻台使馆和“国防部长”蒋经国打交道,将台湾的要求化解在“部长”这一层面。

(三) “口信”与“书信”:美国对台信息传达的形式选择

美国总统对台的“信函外交”,多数是通过常规“外交”渠道传递的。这不仅是因为由于美国总统致蒋介石的信实为“外交”官僚所作,还因为美国

① 8月22日,蒋介石再次向马康卫等人提出飞行中队的要求;8月26日,周书楷会见腊斯克也提出美国向台湾紧急提供一个 F-4C 飞行中队,参见“Memorandum From Alfred Jenkins of the NSC Staff to the President's Special Assistant (Rostow),” Washington, Aug. 28, 1968. *FRUS, 1964-1968*, Vol.XXX, pp. 703-704.

② “Memorandum From Alfred Jenkins of the NSC Staff to the President's Special Assistant (Rostow),” Washington, Aug. 28, 1968. *FRUS, 1964-1968*, Vol.XXX, pp. 703-704.

③ “Telegram from the DOS to the AmEmbassy in Taipei,” Washington, Nov. 2, 1968, 1908Z, *FRUS, 1964-1968*, Vol.XXX, China, p. 718, footnote 4.

④ “Telegram from the DOS to the AmEmbassy in Taipei,” pp. 718-719.

⑤ *Ibid.*, pp. 718-720.

总统有时要回复一些令蒋介石失望的内容,通过正常渠道传递,公事公办,可以避免个人的尴尬。

20世纪60年代中期后,随着越南战争的发展和美国国内对华舆论的转变,美国政府逐渐开始在相关领域小幅地调整对台政策。^①与艾森豪威尔、肯尼迪时期相比,约翰逊和尼克松主政时期,美国不得不向台湾表达一些令对方失望甚至是愤怒的讯息。这些讯息一般是通过书信形式正式转达,而这类书信的撰写和传递尤其需要“艺术”。在蒋介石主导台湾内外政策的整个时期,在美国总统发给蒋介石的众多信函中,有两封是令蒋介石刻骨铭心的:一封是1967年3月16日约翰逊明确回复拒绝蒋介石要求美国支持“反攻大陆”之计划;^②另一封信则是,1971年7月17日,尼克松向蒋介石通报基辛格秘密访华的消息。^③这两封信函的传递方式尤其值得注意。

第一封信件是有关美国对“反攻大陆”政策立场的。长期以来,在“反攻大陆”这个问题上,美国虽然不支持,但却从来没有直截了当地将这层纸捅破,也没有正面否定过“反攻大陆”的必要性,而是以各种理由予以搪塞。美国政府内部曾就是否应该明确拒绝台湾“反攻大陆”之计划展开辩论,但总无法达成共识。1967年初,当蒋介石再次试探美国政策时,约翰逊总统接受其幕僚的建议:“必须客气但明确地拒绝蒋介石的要求。”^④于是,3月16日,约翰逊通过驻台“大使”马康卫向蒋介石传达了一条措辞强硬的口信,直言蒋的计划与美国的政策目标背道而驰,将造成“不可估量的后果”,美国“不仅不同意并且反对这个计划”。^⑤蒋介石因此感到极度沮丧、愤恨

① 陈长伟:《台湾与越战:一场充满悖论的历史遭遇》,《国际政治研究》2013年第2期,第154—173页;陈长伟:《冷战时期美国对台军事援助政策的调整》,第106—135页。

② “Memorandum for Mr. Rostow,” Mar. 7, 1967, NSF, Country File, China, Box 241, LB-JL.

③ “Letter to Chiang Kai-shek from President Richard M. Nixon,” DOS, 17 Jul. 1971, USDDO, CK2349637978.

④ “Memorandum From Goldberg to Johnson,” Washington, Mar. 9, 1967, *FRUS, 1964-1968*, Vol.30, pp. 531-532.

⑤ “Telegram from the DOS to the AmEmbassy in Taipei,” Washington, Mar. 16, 1967, 3:43 p. m. *FRUS, 1964-1968*, Vol.30, pp. 539-540; Memorandum for McConaughy. Memo. DOS. undated. USDDO, CK2349135791.

不已,将之列为当年“最为伤心”的事。^①

第二封信是关于尼克松政府如何向台湾当局转达其访华之消息的。1971年7月9—11日间,基辛格秘密访问北京。1971年7月15日,中美发表“七·一五”公告,公布基辛格秘密访华和尼克松将于1972年5月以前访问中国的消息。公告发表后,举世震惊。两天后,美国国务院指示驻台“大使”马康卫向蒋介石转达一封尼克松给蒋的口信,言“美国将致力于缓和和中华人民共和国之间的紧张关系,”但是愿向台湾保证,“美国在致力于缓解世界紧张局势的过程中,将继续依据双方订立的防御条约履行对‘中华民国’的承诺”。^②

从以上两例可以看出,美国总统发给蒋介石的信函,凡属事情紧急且内容将令蒋不快的信,都是先以电报方式发给美国驻台“使馆”,并由驻台“大使”口头转达,总统不签名。美国之所以采取口信方式传达对蒋介石的重要函电,主要是不希望将纸本原件留在对方手里。将纸本原件留在对方的手里或许带来两方面麻烦:根据长期跟台湾当局打交道的美国国务院“中华民国事务科”科长班尼特(Joe Bennett)的经验,台湾当局会对美国发给台湾的重要函电的每一词句进行“细致入微解读和分析”。如果台湾方面发现美方函电的内容或言辞有不严谨之处,这些函电将成为台湾“骚扰”美方的把柄与证据。^③另外,如果白纸黑字留在台湾当局手中,倘若台湾试图对外公布美国对台的某些政策承诺,这也给它们提供了便利。如果台湾对外公布美国对台的某项口头承诺内容,而美国觉得不合适,只要台湾当局没有白纸黑字,美国可随时否认。比如,上述尼克松对蒋介石口信中所提到的美方“将继续依据双方订立的防御条约履行对中华民国的承诺”的内容,美国是希望台湾当局严守秘密的。由于美方刚刚打开中美关系解冻的大门,美国不希望台湾从中搅局。然而,美国允许蒋介石对外透露:尼克松在信中表示将继续保持和“中华民国”的友谊。^④在其他一些情况下,如

① 《蒋中正日记》(未刊本),1967年12月31日,转引自吕芳上主编:《蒋中正先生年谱长编》第12册,台北:“国史馆”2015年版,第480页。

② “Letter to Chiang from Nixon,” Jul. 17, 1971, USDDO, CK2349637978.

③ “Jenkins’ Memo to Rostow,” Mar. 7, 1967. USDDO, CK2349111047.

④ “Letter to Chiang from Nixon,” Jul. 17, 1971, USDDO, CK2349637978.

果口信所涉及议题没有那么敏感,美国国务院会在前方“大使”传达完口信后,将总统签署的信函原文用“外交”邮袋邮寄台北,再由美国驻台“使馆”递交给台湾“外交部”。1972年元旦,尼克松在启程赴北京前,向蒋介石通报他即将访华的决定,就是先请驻台“大使”传达口信,之后再邮寄信件原件。^①因此,美国是否向台湾提供函电的纸本,主要取决于函电内容的敏感程度。

结 语

蒋介石和美国总统间的函电往来看似两位领导者之间交流的工具,但是,由于函电的撰写、传递、接受、回复的整个过程,实际上是双方各自的官僚机构联合运作的结果。蒋美函电往来可以被视为是军事同盟框架之下美台信息沟通的机制。由于冷战时期的美台同盟本身的独特性,同盟中弱小的一方(台湾)和同盟中强大的一方(美国)在使用函电这一工具时,呈现出一些明显特点。

从本质上来讲,首脑通信是两个官僚机构间的对话,而不完全是双方领导者个人间的互动。凡是以政府首脑名义发出的外交信函,不管是否领导人亲笔所撰,都是政府的一项“外交工具”。虽然冷战时期美国与其盟友领导人之间的通信是盟友关系存续期间双方交流的主要形式,但是,由于双方在同盟中所处的不同位置,双方领导者对通信的需求程度不尽一致。从20世纪50年代开始直到1972年中美关系解冻,美蒋之间的函电往来有个明显特点:在美蒋的函电互动中,在多数情况之下,蒋介石是函电的发起者,美国总统则是被动的应对者,即蒋介石主动致函电给美国总统的频率远远高于美国总统主动致函给蒋介石。^②

蒋介石之所以频繁向美国发起通信“外交”,除了是延续他在大陆时期

^① “Telegram from the DOS to the AmEmbassy in Taipei,” Washington, Jan. 1, 1972, 1800Z, *FRUS, 1969-1972, Vol.XVII, China*, p. 634.

^② 同样的现象在艾森豪威尔与克里姆林宫的信函往来也存在,参见 Elmer Plischke, “Eisenhower’s ‘Correspondence Diplomacy’ with the Kremlin: Case Study in Summit Diplomacy,” *The Journal of Politics*, Vol.30, No.1, 1968, p. 141.

的传统风格之外,更主要原因是美台同盟的性质使得他不得不采取这一手段。美台同盟是弱者攀附强者的结果,存在一种内在的“不对称性”。虽然根据所缔结的盟约,双方享有大致对等的权利和义务,但实际上无论是台湾还是美国的其他亚太盟友,他们与美国之间在许多方面都是不对等和不对称的,这种“不对称性”体现在两点:第一,两者实力是完全不对称的,以至于美国和这些亚太盟友之间的关系均是大小盟友间的关系。实力的不对等导致他们和美国之间对彼此需求层次也是不对称的。台湾仰仗美国提供安全保护伞,其政权存亡严重依赖于美国的保障;而美国对它们的需求,一方面是意识形态上的追随,另一方面是提供基地和设施,完善美国在西太平洋的防御体系。对彼此依赖程度的差异,决定着双方改变同盟现状的意愿与能力的差异:台湾脱离美台同盟的意愿极低,美国是否需要美台同盟则取决于台湾对它的用处。美国若抛弃台湾,除了失去军事基地设施的使用权之外(其价值因美国的对外政策目标而定),担心的是“抛弃盟国”对其信誉的影响。这些显性和隐性因素综合起来,导致两者在同盟中的地位不平等,形成事实上的领导和仆从关系。第二,美国通过和各位盟友缔结双边军事盟友,共同组成了一个“辐辏”型美国军事同盟体系:美国位居“辐辏”的中心,各盟友分居其所。这导致美国的盟国与美国之间在各自的决策层次上对彼此的重要性是不对称的。就台湾而言,对美事务是台湾对外关系的重中之重,以至于其主要事项均为蒋介石本人亲自过问。而在美国决策者眼里,台湾在多数时间只是一个处于最高决策层视野的边缘。因此,台湾和美国在彼此决策机制中的地位具有明显的“不对称性”。台湾当局向美国领导人发起的沟通请求,如果经由常规的渠道转达,很可能被美国国务院系统中低层的官僚机构所阻碍。只有最高领导人蒋介石亲自出面,方可在一定程度上越过国务院的官僚机构,引起美国最高层的注意。^① 由于蒋介石几乎没有向美国总统当面会晤、直陈其意的机会,信函和电报就成了他与美国总统交流与互动的最主要途径。

此外,基于弱者攀附强者而形成的美台同盟也使得两者之间的“外交”

^① David Reynolds, *Summits: Six Meetings That Shaped the Twentieth Century*, New York: Basic Books, 2009, p. 425.

沟通呈现出明显的“垂直型”沟通模式的特征。该模式认为,沟通双方中居于实力下风的一方,往往倾向于保持参与沟通的人员的长期稳定,以提升与强势一方沟通的有效性。^① 在1954—1972年间,台湾曾先后向美国派遣六位“大使”。由于蒋介石对这些职业“外交”人员的不信任,再加上这些“大使”的任职年限长短不一,蒋介石自然成为台湾对美长期、稳定的沟通者。^② 诚然,在冷战时期美国所构建的亚太同盟体系中,蒋介石绝非唯一使用函电和美国总统交流的美国盟友的领导者。除蒋介石外,其他美国亚太盟友的领导者也与美国总统保持着密切的函电往来。^③ 他们与美国总统之间的交流与互动而留下的函电,构成冷战时期美国与其亚太盟友之间外交沟通的一个重要侧面。本文仅以蒋介石和四位美国总统之间的信函往来为例,从一个特定角度展示冷战时期美国与其亚太盟友沟通机制的若干特点,以期引起更加深入的讨论。毕竟,对历史面貌的还原不能仅仅通过对若干重大事件和核心人物的简单叠加,将历史的波峰和波谷串联在一起的往往是那些看似琐碎的常规活动。

① 外交沟通的“垂直型模式”(The Vertical Model)源自布雷克(C. A. Blake)对非洲国家外交沟通模式与战略的探讨一文,参见 C. A. Blake, “Developing Diplomatic Communication Models and Strategies for Africa: Some Key Issues,” *Journal of Black Studies*, 14, No.3, 1984, pp. 267-294。

② 这一时期内,台湾派驻美国的六位“大使”中,任职年限最长者接近10年,最短者不到3年,具体情况是:顾维钧(1946—1956)、董显光(1956—1958)、叶公超(1958—1961)、蒋廷黻(1961—1965)、周书楷(1965—1971)、沈剑虹(1971—1979)。

③ 如1962—1979年间执政韩国(1992年中韩建交之前,中国称之为“南朝鲜”)的朴正熙即与福特总统保持着密切的函电往来,参见“Box 3 of the NSA Presidential Correspondence with Foreign Leaders Collection,” the Gerald R. Ford Presidential Library, <https://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/0351/1555827.pdf>, 2023-04-09。