

戰後外交部工作報告

民國三十九年至民國四十二年

周琇環／編

戰後外交部工作報告

(民國三十九年至四十二年)



國史館印行

戰後外交部工作報告（民國三十九年至四十二年）

代表人：張炎憲

策劃者：洪喜美

編輯者：周琇環

封面設計：侯鎮濤

校對者：陳怡文

雷家聖 蔡佩芬

發行者：國史館

地址：臺北縣新店市北宜路二段四〇六號

網址：<http://www.dnmh.gov.tw>

電話：（〇二）二二一七五五〇〇轉六〇五

郵撥帳號：一五一九五二一三

經銷商：三民書局

電話：（〇二）二三六一七五一

印刷者：匯澤股份有限公司

地址：台北市大理街一五七號三樓之二

電話：（〇二）二三〇二四〇六

中華民國九十年十二月初版

ISBN: 957-02-9940-1（精裝） NT\$: 350 元

957-02-9941-X（平裝） NT\$: 300 元

編輯凡例

一、《戰後外交部工作報告》（民國三十九年至四十二年）乙書，係就國史館典藏之《外交部檔案》中，擇錄外交部的工作報告整編而成。

二、本書所錄檔案之性質，屬遷臺初期外交部處理各項涉外事務之月報或季報，故採編年體例，依時敘事，不另分章節，每件月報後亦不重覆註明出處。

三、本書所錄檔案，其文字或有脫漏或字跡模糊，致無法辨認者，概以「□」號示之，間或有舛誤需加解釋者，則加註編者按（如當作「……」）、（疑作「……」）說明之。

四、本書所錄史料，為便利讀者參考運用，均試加新式標點。惟若干資料以典藏年限久遠，雖經多方審校，斷簡殘篇，魚魯亥豕之處，在所難免，尚祈細察指正。

緒論

一、前言

典藏於國史館的《外交部檔案》，乃是由外交部本部移轉來的官方文件，這部份檔案的特色在於種類繁多，內容豐富，涵蓋範圍廣泛。特別是〈工作計畫與報告〉之單元，對於戰後臺灣外交的研究，極富參考價值。

〈工作計畫與報告〉單元項下的檔案，其性質為外交部決策核心向上呈報之績效報告，屬閱的機密或極機密文件；其內容大致包括有各駐外使領館的政情報告、外交部全年度的工作檢討與考成報告、該部的施政及研究計畫等。由於其中民國三十九年五月至四十二年九月期間的「施政進度報告」部份，最為完整連貫，對於外交部在遷臺初期的工作點滴，又記載得十分詳盡完備，故本書選取這部份檔案，彙編成冊。希望藉由「外交部施政進度報告」的出版，可以幫助學者回顧戰後外交部對國內外惡劣形勢的因應，及其如何運用弱國外交，使我國從孤立無援、動盪不安的處境，自立自強而日趨平實穩健，並於民國四十一年時成功地獲致聯合國大會通過「控蘇案」，提昇了中華民國的國際地位。^{（註一）}到了民國四十二年時，更取得美國總統艾森豪放棄「臺灣中立化」的承諾，美國軍援數在該年度達到戰後最高額等等外交成就。

原則上本書的編輯，採取編年體例，為突顯檔案史料的內在意義。以下將由轉危為安的國際情勢、遷臺初期外交工作的推展兩個方面，說明外交部在臺奠定基礎的經過。

二、轉危為安的國際情勢

大陸局勢逆轉後，中共政權於民國三十八年十月一日在北平成立，當時政府首先遭遇到的外交難題，是親共國家紛紛承認中共。^(註一)接踵而至的則是局勢難以挽回而播遷臺灣，與次

年一月五日美國總統杜魯門（Harry S. Truman）宣布不對臺灣提供軍事援助等內政外交的困境，^(註二)使政府面臨著孤立無援狀態，在危急存亡的關頭，只得力倡自立自強的外交政策以提振民心士氣。^(註四)

民國三十九年三月一日，蔣中正總統復行視事。旋即韓戰爆發，六月二十七日杜魯門總統命令第七艦隊進駐臺灣海峽，宣布「臺灣中立化」。美國雖然在一夕之間放棄原先的放手政策，但仍然採取極為審慎的態度。隨後基於戰略關係，同年七月二十八日，美國派任藍欽（Karl L. Rankin）為駐華公使銜代辦，三十一日，麥克阿瑟將軍訪華，奠定了中美雙方共同保衛臺灣與軍事合作的基礎。同時，將三十九年度經援款項由原先的四千萬美元，追加為五千五百萬美元。政府在形勢日漸有利之下，開始在外交工作上有所斬獲，不但積極增強與對外的合作，茁壯我國國力及地位，並不斷在聯合國提出控告蘇俄侵略案。^(註五)

民國三十九年十月，中共介入韓戰，掀起所謂「抗美援朝」運動，使美國對中共的幻想趨於破滅，促使聯合國大會宣布中共為侵略者，並拒絕英國所提「兩個中國」的主張，極力援助和支持中華民國。

民國四十年一月三十日及二月九日，中美兩國相互換文，美國開始軍援臺灣，五月一日，軍援顧問團團長蔡斯（Major-General William C. Chase）率領約三百名的美軍人員，在臺成立「軍事援助顧問團」（American Military Assistance Advisory Group）。十四日，蔡斯宣布以五千萬美元援助我國陸軍，五百七十萬美元援助我國海軍，六月八日又以一千六百萬美元援助我國空軍，六月二十五日，再宣布經濟合作總署以二千萬美元經援臺灣。雖然如此，九月四日，美國在英國的要求下，仍將中華民國摒棄於金山對日和約之外，可見得杜魯門總統時代對臺灣的友好政策，一貫地只是為了在軍事上抵制中共，政策上不積極支持臺灣的態度並無多大改變。（註六）

民國四十一年十一月，美國總統大選，共和黨總統候選人艾森豪（Dwight Eisenhower）入主白宮，他任命杜勒斯（John F. Dulles）為國務卿，中美關係邁入另一個新的階段。艾森豪上任伊始（民國四十二年二月二日），發表國情咨文，明白宣示解除杜魯門總統的臺灣海峽中立化政策。（註七）二十七日，美參議院通過任命藍欽為駐華大使，四月二日，藍欽大使向我呈遞到任國書，中美恢復正常邦交關係。（註八）隨著中美關係的密切，臺灣的反共戰略地位顯得益

形重要，國際情勢對我政府而言，也從此絕處逢生轉危爲安，並得到實質的改善。

三、遷臺初期外交工作的推展

民國三十八年春，國民政府在徐蚌會戰失利後，政府各機關便開始作疏散應變之準備。當時兵分二路，一部份人員隨政府遷往廣州，而另一部份人員則馳赴臺灣，預作部署。^(註九)至同年十二月的八九個月時間內，政府各機關不斷南遷，先自南京而廣州，再自重慶而成都而臺北，共計四度的遷移（有些官員還曾經到海南島的海口市停留一段時間），使各項業務只能勉力維持。而外交部在這樣動盪的環境下，首要處理的急務，是維護處理其檔案資料，^(註一〇)其次則是覓定辦公地點，繼續推展外交工作。

關於外交部遷臺後，由不確定而步入穩步發展的情形，可由以下幾個方面敘述之。

(一)辦公地點的覓定

外交部初至臺灣時的辦公處所，是租用「小春園」餐廳的二樓，地點位於臺北市延平北路圓環的附近，^(註一一)當時除部次長各有一小間單獨之辦公室外，其餘各單位人員均集中於一間大廳辦公，辦公桌椅即餐館原來之桌椅，一切因陋就簡雜亂無章，外交工作僅能勉力維持。

民國三十九年底，外交部本部再從延平北路遷至博愛路臺灣銀行之四層樓房辦公，各單

位這時開始有單獨之辦公室。民國五十七年，擇定介壽路臺北賓館對側的土地，籌建新式辦公大樓，六十年八月完工，（註二）即現今外交部的辦公大樓。

（二）組織架構的確立

遷臺前後，外交部曾大量裁減人員，縮小編制，但組織上仍維持民國三十二年組織法所訂定之亞東、亞西、歐洲、美洲、條約、情報、禮賓、總務八司，人事、會計、機要三室，另秘書室僅有承辦秘書業務之人員二、三人，且非法定編制單位。而此項組織架構，一直維持到民國五十二年，始作遷臺後之首次調整。（註三）

外交部所屬的駐外機構（總簡稱駐外使領館團處），民國三十八年初共設有一三五個單位，分駐世界各地，實有員額約一千零五十餘人，平均每月需經費四十五萬餘元。民國三十八年六月以還，外交部先後奉令緊縮員額，並裁併非必要機構，以減輕財政負擔，（註四）經三十九年度再次大量裁減，連同撤退之機構在內，綜計裁減機構八十一處，削減員額在百分之六十以上。而經裁減之機構中，除撤退部分與「裁併緊縮機構案」無直接關係外，其他機構因業務較少裁撤者僅佔九處，因人員投共而裁撤者一處，至於其他所餘機構之裁併，均係為緊縮經費，而採取之措施。（註五）民國三十九年六月，臺灣局勢暫告穩定後，外交部亦開始漸次補充駐外人員。（註六）

（三）部內員額的調整

民國三十八年爲適應戡亂時期的需要，曾實行「員額緊縮政策」，限令留用六十人。三十九年度因業務逐漸穩定推展，外交部編制員額於五月九日經行政院核定增爲七十人，另臨時雇員十二人。其員額配置爲部長一人，次長二人，秘書處六人，亞東司設二科共五人，亞西司設二科共三人，歐洲司設三科共七人，美洲司設二科共五人，條約司設二科共六人，情報司一科共二人，禮賓司設二科共六人，總務司設文書、庶務、出納、貨單簽證四科共十三人，機要室設二科共十五人，人事處改稱人事室，設二科共五人，會計處改稱主計室，設二科共六人，屬暫時編制。（註一七）

民國四十年初，爲處理紛亂繁重的外交事務，又增加爲九十人，同年八月份起，增加二十八人，另外「對日和約研究委員會」臨時人員六人，亦奉准併爲正額，外交部部內員額總計達一二四人，相較於初遷來臺時部內員額數，在二年內已增加了二倍。四十一年八月份起，奉准將專案請准辦理對日和約案臨時人員七人，再併入正額。同年九月份起，增用三十九年及四十年度高考及格人員五名，四十二年元月起奉准增加打字員四名，截至是年三月止，外交部奉院令核定名額爲一四〇人。（註一八）

駐外使領館團處如前所述自民國三十八年起緊縮幾達十分之六，其後因爲對外關係轉好，再度充實情形如次：民國三十八年初未緊縮前，我駐外使領館團處館員六四三人，實際員額共計一、〇四二人，大陸淪陷後，因駐在國承認匪僞政權，奉令撤退之使領館共計四六

處，館員一九一人，雇員一四四人解雇，合計解雇爲三三五人，同時由於外匯極度困難，奉令裁減三四處館員八十一人，雇員九十一人，經撤退及裁併結果，駐外使領館團處尚有五十五處，所有員額截至三十九年止，計館員二百餘人，雇員一百餘人，共計約三五〇人左右。至四十二年三月底止，我駐外使領館處，共計五十八處，計館員二三人，雇員一四七人，共計三七八人。（註一九）

隨著國際情勢的轉變，對外關係的日益密切，亟需甄選新進的外交人才，民國三十九年秋，政府舉行遷臺後第一次高等考試，外交官領事官類科錄取十六名人員，次（四十）年二月，該批錄取人員進入外交部學習，同年九月，經錄用進部，是爲外交部遷臺後進用考試及格人員之始，其時外交部內員額已達一百二十六人。（註二〇）

外交首長方面，民國三十八年十月一日，葉公超真除外交部長，同日被推選爲中國國民黨中央非常委員會外交組的負責人。民國三十九年二月，陳誠組閣，葉公超職務未動，並兼任僑務委員會的委員長，爲了把僑務工作做好，他禮聘李樸爲副手，直到四十一年三月，再把委員長的職務交給鄭彥棻。民國四十三年五月，俞鴻鈞內閣成立，葉公超續任原職。四十七年六月三十日行政院長俞鴻鈞請辭，由副總統陳誠兼任行政院長，外交部長之職改由原行政院副院長黃少谷接任，葉公超乃正式結束長達九年的部長職務，成爲民國以來任期最久的一位部長，也是在眾多關鍵時刻，替政府消弭禍患於無形的一位部長。（註二一）

(四) 外交工作的推展

外交部在臺工作的重新啓步，根據檔案資料，逐年說明如次：

民國三十九年，爲中華民國自極度艱難中新生之一年，亦爲在聯合國遭逢嚴重考驗掙扎求生之一年。緣自中國大陸沉淪殆盡以來，蘇聯帝國主義者野心益熾，利用我國資源與中共政權，推行其侵略世界之陰謀。如一面於聯合國暨其他國際組織中，亟圖排斥我國合法代表權，以接納中共政權爲代表，增強其國際共產侵略集團之聲勢，一面指使北韓共黨及中共政權發動侵韓戰爭，試圖作進一步之擴張。另外又向聯合國控訴所謂美國武裝侵略臺灣及東北，以混淆國際視聽，削弱臺灣之地位。凡此種種，皆使外交部在遷臺初期面臨著嚴重的考驗。(註一)

民國四十年時，外交部則忙於推動聯合國大會譴責蘇聯侵我議案、中日和平條約、中美共同防禦條約，爭取美國軍事援助、經濟援助，及維護在聯合國及其他國際組織之席位案等。(註二)

綜觀外交部在民國三十九年九月至四十年八月一年中，所獲致的外交成果，包括一、在聯合國各項會議內，擊碎蘇方及其與國之陰謀有數十次之多，我國代表權得以維持不墜；二、美對臺協防政策，未受韓戰結束而影響，美對我軍援最近且更加擴大；三、對日和約，美固受英左右而未列入我國，我則繼續與美洽議解決辦法。(註四)

民國四十年十月十日，杜魯門總統批准「共同安全法案」。(註五)該法案將過去重在復

興歐洲經濟的援外計畫，明確地整合為對蘇冷戰的手段與軍事安全。同年十一月至四十一年

八月間，在外交部審慎折衝下，繼續維持了我國在聯合國的代表權，並在四十一年二月一

日，由聯合國大會通過「控蘇案」，使該案告一段落。此外，又完成中日雙邊和約，奠定兩

國合作基礎。(註六)大體言，民國四十一年我國外交尚稱平實穩健而有進步，如對美邦交大

有改善，對韓、泰、土、法及中南美國家之邦交，亦逐漸加強，實為自大陸撤守後我國外交

最有轉機的一年。(註七)

民國四十二年二月三日艾森豪總統宣布廢止「臺灣中立化」，使我方不必再受暫不反攻

大陸之承諾的限制，雖未見其積極支持我國反攻大陸，但美國該年度對我之軍援數量，卻是

戰後之最高額。(註八)四月二十六日韓戰停戰商談恢復，聯合國軍統帥與中共、韓共就戰俘

問題，再事磋商。經聯軍方面讓步，於六月八日獲致協議，而韓國停戰協定，終於在七月二

十七日由雙方簽字。嗣中立國遣返委員會於四十三年一月二十日釋放全部戰俘，一萬四千餘

名中國籍反共義士於二十五、二十六日，安抵臺灣。(註九)總之，受惠於美國的軍援，中華

民國軍隊獲得顯著的進步，至四十六年時，我國已擁有亞洲自由世界第二強大的軍事力量。

四、結論

綜而言之，以上各節係依據本書所選錄之檔案、相關人物傳記、論文、專書，對於自民國三十九年至四十二年間外交工作，所提出之宏觀性的看法。整體而論，本階段的外交，首先應歸功於臨危受命的葉公超部長，在他的領導下，一面竭力維護了原有邦交國，爭取與無邦交國建交換使的機會，還動員力量維持我國在聯合國的席位，由於他勇於任事，才能突破當時嚴峻的外交困境，為我國往後二十餘年的外交奠定穩定局面。^(註一〇)當然，國際情勢的轉變如韓戰

的爆發，也是不可忽略的關鍵因素，再加上美國的支持，臺灣領導中樞之權威的重新鞏固等因素，終而促成戰後臺灣外交的轉危為安。^(註一一)此時期中華民國的外交已堪稱為弱國外交的最佳例證。

其次，本書所選錄的檔案，除提供關於外交部組織變遷的第一手史料外，對於其他議題，如聯合國代表權、控蘇案，對美德日韓等國外交，各項國際會議，中共與西藏問題，遣送留越國軍回臺、各國貿易運輸貸款、加強中近東國家關係等，也有十分詳實的記載，頗值得學界繼續深入研究參考運用。

註釋：

註一：高朗：《中華民國外交關係之演變》（臺北：五南圖書出版公司，民國八十二年），頁二九。

註二：中華人民共和國宣告成立後，許多國家陸續承認中共政權。首先是蘇俄於十月二日宣布承認中共，中華民

國政府則次日宣布與蘇俄斷絕外交關係。十月五日，捷克與波蘭跟進，接下來，又有許多同類事情發生，包括緬甸、印度、巴基斯坦、英國、錫蘭、挪威、丹麥、阿富汗、芬蘭、瑞典、瑞士、印尼、荷蘭等十三國。參見張騰蛟：《文學藝事外交——葉公超傳》（臺北：近代中國出版社，民國七十七年六月初版），頁七四—七六。

註三：周琇環編：《臺灣光復後美援史料》（臺北：國史館，民國八十四年），頁二。美國務卿艾奇遜任內，從民國三十八年初直至三十九年六月二十五日朝鮮戰爭（韓戰）爆發為止，其對華政策一直採取觀望態度，舉棋不定，史稱「等待塵埃落定政策」或「放手政策」。參見資中筠：《美國對華政策的緣起和發展》（一九四五—一九五〇）（重慶：新華書店，一九八七年第一版），頁二四八。

註四：高朗：《中華民國外交關係之演變（一九五〇—一九七二）》，頁二一。

註五：張有溢：〈聯合國中國代表權問題的演變始末〉（臺灣大學政治研究所碩士論文，民國六十四年五月），頁八二—八六；劉達人、謝孟園著：《中華民國外交行政史略》（臺北：國史館，民國八十九年初版），頁三三八，控蘇案於民國三十八年提出，至民國四十一年始通過。

註六：張有溢：〈聯合國中國代表權問題的演變始末〉，頁八三—八四。

註七：朱匯森主編：《中華民國史事紀要》（民國四十二年一至六月份）（臺北：國史館，民國七十八年四月），頁一三八。

註八：劉紹唐主編：《民國大事日誌》，第二冊（臺北：傳記文學出版社，民國六十八年三月一日再版），頁九

○五、九〇八；張有溢：〈聯合國中國代表權問題的演變始末〉，頁八二—八六。

註九：國史館：〈政府遷臺時期〉，《外交志》（未刊稿），頁一。

註一〇：外交部有七十多年的檔案資料，包括自清朝以來和外國所簽訂的條約、協定，以及重要的文件文獻等，自南京撤退開始，外交部長葉公超就十分關注檔案的遷運工作，雖經幾度遷移，但是所有的檔案都完整的運到臺灣。張騰蛟：《文學藝事外交—葉公超傳》，頁七四—七六。

註一一：國史館：〈政府遷臺時期〉，《外交志》（未刊稿），頁一。張騰蛟：《文學藝事外交—葉公超傳》，頁七四—七六。

註一二：國史館：〈政府遷臺時期〉，《外交志》（未刊稿），頁一六。

註一三：國史館：〈政府遷臺時期〉，《外交志》（未刊稿），頁二。

註一四：中華民國年鑑社編：《中華民國年鑑—民國四十年》（國防部印行，民國四十年八月三十日出版），頁三四五。

四五。

註一五：中華民國年鑑社編：《中華民國年鑑—民國四十年》，頁三三—三五二。

註一六：國史館：〈政府遷臺時期〉，《外交志》（未刊稿），頁一。

註一七：中華民國年鑑社編：《中華民國年鑑—民國四十年》，頁三四—三五五。

註一八：「外交部四十二年第一季業務檢討報告」，〈工作計畫與報告〉，《外交部檔案》，國史館藏，檔號：

註一九：「外交部四十二年第一季業務檢討報告」，〈工作計畫與報告〉，《外交部檔案》，國史館藏，檔號：172-3/1625-7。

註二〇：國史館：〈政府遷臺時期〉，《外交志》（未刊稿），頁一一二。

註二一：張騰蛟：《文學藝事外交—葉公超傳》，頁七六—七七、一九八—一九九。

註二二：中華民國年鑑社編：《中華民國年鑑—民國四十年》，頁三五二。

註二三：劉達人、謝孟園著：《中華民國外交行政史略》，頁四八。

註二四：「外交部三十九年九月至四十年八月施政情形報告」，〈工作計畫與報告〉第三冊，《外交部檔案》，國史館藏，檔號：172-3/1625-3。

註二五：中華民國年鑑社編：《中華民國年鑑》（國防部，民國四十一年十二月三十一日出版），頁三二六。

註二六：「外交部四十年十一月一日至四十一年八月十五日施政報告初稿」，〈工作計畫與報告〉，第五冊，《外交部檔案》，國史館藏，檔號：172-3/1625-5。

註二七：「外交部四十一年度施政中心工作及實施辦法預定進度表」，〈工作計畫與報告〉第四冊，《外交部檔案》，國史館藏，檔號：172-3/1625-4。

註二八：「外交部四十二年度工作檢討與考成報告表」，〈工作計畫與報告〉第六冊，《外交部檔案》，國史館藏，檔號：172-3/1625-8。

註二九：中華民國年鑑社編：《中華民國年鑑》（臺中：總統府第三局，民國四十三年十二月二十八日出版），頁