# 国民党"控苏案"始末



"控苏案"是 20 世纪 40 年代末 50 年代初,国民党政权向联合国大会控诉苏联违反《中苏友好同盟条约》的大方好同盟条约。国民党政权在与中共决定中国命运的较量中一一败决争,蒋介石将失败归因据,并以此作为退据一之一。在此背景下,民党政府提出控苏案。

1945 年 8 月 14 日, 国 民政府外交部长王世杰和苏联 外交人民委员莫洛托夫在莫斯 科签署了《中苏友好同盟条 约》。该条约的签订,本属国 民政府不得已而接受的战后大 国国际安排之一, 虽然国民政 府对此存在诸多不满, 但为保 证最后战胜日本侵略, 最终签 署了条约。条约共8条规定, 其中第 4 条规定:缔约国之 一方不缔结反对对方之任何同 盟,并不参加反对对方之任何 集团。第5条规定:缔约国 顾及彼此之安全及经济发展之 利益,同意在和平再建以后, 依照彼此尊重主权及领土完整 与不干涉对方内政之原则下, 共同密切友好合作。在照会中 又特别强调: 苏联政府同意予 中国以道义上与军需品及其他 物资之援助,此项援助当完全 供给中国中央政府, 即国民政 府。这些规定,成为日后国民 党当局控诉苏联违反条约的依 据,为后来的风波埋下伏笔。

> 本文作者 侯中军 《同舟共进》编辑出版

# 控苏案缘起

1948 年,国民党在辽沈战役中败势已显时,加大了向美国求援的力度。向美国所提的要求之一,就是当国民政府控诉苏联违约时,希望得到美国的支持。不过,在当时,国民政府还未把握好"控苏"的时机。11 月 1 日,蒋介石约见美国驻华大使司徒雷登,司徒雷登建议"中国应公开指明俄国侵略中国之事实也",但在当月的大事预定表中,蒋还不确定"指明俄国侵略是否其时"。

在这个时候,美国方面的态度 也比较消极。11 月 14 日,王世杰 致电顾维钧(中华民国驻美大使、 后来的台湾"驻美代表"),请他在 谒见杜鲁门总统时,陈述苏联违反 中苏条约的种种事实,并请求美 方,当国民政府在联合国提出此事 时,美国予以支持。第二天,杜鲁 门的答复是:"对提出联合国事, 马卿(马歇尔)认为得不偿失,但 当由中国决定此事。"

而顾维钧也不赞成此时提出控苏案,他向王世杰提出了自己的顾虑,认为除非美国尽力帮助,各国或许还会附和,如果美国不赞成,就可能陷入僵局,控苏案成为悬案。顾维钧此时还寄望国共内战形势的反转,认为目前的关键"仍在军事","如能将军事稍加稳定,国际耳目一为转稳,届时酌量提出,似比现时为有利"。

国民党在节节败退的局势下, 要获得美国对控苏案的支持,几无 可能。美国此时对控苏案的提议基 本持否定态度,因为美国正寻求摆 脱中国漩涡,司徒雷登还认为中国 此举可能会让苏联以之作为攻击美 国的证据,并给已经处于多事之秋 的联合国带来更多问题。

平津战役后,国民党大势已去。蒋介石在反省录中将失败的责任归因于苏联,接着又记"亦非失败于俄史,而实失败于美马冥顽不灵,任听俄共之宣传与英国之中伤"。这进一步促使了国民政府向联合国控苏的脚步。

至 1949 年 5 月,蒋介石已经 开始研究如何对俄绝交的问题,国 民政府外交部也开始着手准备控苏 案的材料。8 月 16 日,外交部代 理部长叶公超致电顾维钧: "(政 府)已经于六日向苏联政府提出严 重抗议,责以显然违反中苏条约", 美国政府所发表白皮书"亦对苏联 公开指责",在此种情形下,国民 政府内部对向联合国控诉苏联"情 绪高涨"。叶公超让顾维钧与美国 政府密商,探知美方此时是否转为 支持控苏案。

8月26日, 顾维钧亲自会晤 美国国务院主管次长,询问美方对 控苏案的意见。美方向顾维钧提出 各种疑问: 控苏案会否威胁和平? 要在联合国大会还是安理会上提 出? 控苏案的目的是寻求实质的抑 制措施,还是仅仅博取国际同情? 控苏案有何证据? 最后的意见是 "如以威胁和平为理由,自可提安 理会,但听众较少,且因否决权关 系,难期收效;若提大会,则倘拟 附送决议草案, 其措词如何, 盼先 告知"。所谓否决权,是指苏联作 为联合国安理会常任理事国, 所拥 有的否决权利。苏联的否决权之所 以在控苏案上有效,可以从以下得 到解释。26日当天,顾维钧又访 问了美国国务院主持起草对华政策 的杰赛普大使。杰赛普认为,"如

控苏违约,则属和平解决范围,当

事国不能投票,但对威胁和平之应 付办法,苏联有权否决议"。所以,在 这个阶段,杰赛普等人只是如此这 般地表达了控苏案难有成效的预 期,可见美方对此仍保持消极态度。

# 国民党采取行动

正当顾维钧四处探询美国意见时,国民政府已经决定采取行动。 1949年8月31日,国民政府行政院正式开会讨论控苏案,决议"向联合国控诉苏联违约"。

9月7日下午,美国驻联合国 首席代表奥斯汀,派出鲁斯会晤国 民政府常驻联合国代表蒋廷黻,传 达美国政府对控苏案的建议。鲁斯 认为,控苏案的结果将是得不偿 失。其实,美国的担心与其自身的 利益密切相关,后来的美国驻苏大 使乔治·凯南在一份备忘录中指出, 如控苏案提出,"将在大会上开启 对美国不利的议程,进一步而言, 甚至使苏联有机会在大会中宣扬美 国干涉中国内部事务"。

9月22日,蒋廷黻在联合国 第四届常会发言,指责苏联。25 日, 蒋廷黻致函联大秘书长赖伊, 要求将控苏案列入大会议程。27 日,正式将控苏案文本提交大会秘 书处。在28、29日的联合国大会 上, 苏联代表维辛斯基与蒋廷黻展 开辩论。维辛斯基认为, 蒋廷黻的 提案缺乏事实依据, 而蒋廷黻则历 数苏联违约之事。此时,美国虽然 承诺给国民政府予以支持,但认为 控苏案的目标有些脱离实际,英 国、加拿大等的态度更为消极, 联 合国大多数成员国持怀疑或消极态 度。由于蒋廷黻所提草案本身存在 诸多问题,因此经过最初大会辩论 后,提案不被看好。蒋廷黻在观察 各方反应后, 又策划古巴、厄瓜多 尔等提出了拉丁美洲国家修正案, 建议将控苏案提交过渡委员会继续 审查研究。这个提案等于"给国府 提案开了个后门,控苏案既不需在 本届大会表决,且可体面保留下 来"。11月25日,联合国大会过 渡委员会开始讨论控苏案。

由于此时国民党政权已经败退台湾,所以对于台湾当局而言,由过渡委员会讨论控苏案,仍是可接受的选项。然而,控苏案没有得到联合国大会表决,国民党的如意算盘已大打折扣。12月上旬,蒋介石在星期预定课目中自记:"国联大会已闭幕,其对中控诉俄国案决定交小型大会研究了事,可痛。"顾维钧在其回忆录中也表述:"当年12月,联大将这一议题提交临时委员会研究,

但被搁置在那里,没有实际结果。"

1950年2月7日, 蒋廷黻向 联合国过渡委员会陈述提案,对苏 联的扩张极具渲染, 在此基础上控 诉苏联违反条约。这时的提案还增 加了一些部分,要求派遣海军或空 军观察组进驻中国。此后,蒋廷黻与 顾维钧就敦促联合国派遣观察组一 事不断策划,分别向美国和联合国 方面周旋。但蒋廷黻自己也认为,即 使临时委员会采纳自己的建议,最 后的结果也仅仅是向联合国大会提 交一个成立军事调查组的建议,因 此,在9月份大会再次召开前,不会 有任何实质性行动。顾维钧同样认 为目前的形势不利于提案的实施。 然而他们没有料到的是, 随后的形 势一下子发生翻天覆地的逆转。

### 控苏案最终通过

1950年6月25日,朝鲜战争爆发,这为国民党筹议已久的控苏问题提供了转机。战争爆发后的第二天,蒋介石召集军政要员商讨台湾的对策,就提出"应否提案控诉苏联及出兵援韩"。

而促进台湾当局决定重提控苏 案的另一重要原因,是新中国的一 项重要外交举措。1950年8月24 日,周恩来致电联合国安理会主席 马立克及秘书长赖伊, 控告美国侵 略中国领土台湾,要求联合国制裁 美国。此时苏联轮值联合国安理会 主席国,以主席身份向安理会提出 "美国侵台案"。为了应对安理会讨 论台湾地位问题,以及避免联合国 派团赴台湾调查, 蒋介石决定以牙 还牙,再次提出控苏案。并且做好打 算,如果此举不能奏效,则采取否决 权。其时台湾当局占据联合国安理 会常任理事国席位,因此拥有否决 权。为了抢先一步,台北"外交部"建 议,"将控苏案移交安理会,并要求 在讨论美国侵台案前先行讨论"。

美国方面的态度已经悄然改 变。9月23日,蒋介石在日记中 自记"联合国大会开会,与我有关 各要案,美国皆能以善意洽助,其 与一月前态度大不相同"。在朝鲜 战争爆发前,美国对控苏案仅予原 则上支持,对其中的具体目标采取 有选择性的援助,目的是牵制苏联 势力在全球范围内的扩张。而朝鲜 战事一起,国际政治形势发生变 化,冷战大格局下出现了局部的热 战,美国的全球战略亦发生变化。 而控美案的提出,进一步刺激了台 湾发起控苏案的动机。此时的控苏 案于美国的全球战略更加契合,于 是美国一改以往对控苏案的冷淡, 而予以倾力支持。

台北"外交部"每个月的施政计划中,始终将收集控苏案的材料列为课目之一,于是在10月间,将收集材料的结果送往驻联合国代表团。11月21日,台北驻联合国代表团将控苏案提请联合国大会第一委员会审议,并要求大会派遣调查委员会调查苏联违约案,未获通过。在第一委员会讨论时,叙利亚建议将控苏案提交大会过渡委员会研究,以便向下届联大提出报告。

叙利亚的提议于 11 月 23 日获得第一委员会通过,于 12 月 1 日获得过渡委员会通过。

1951年11月6日,联合国大会第六届常会在巴黎召开,控苏案最终列入大会议程。此时,美国驻联合国代表已经同意全力支持控苏案,并设法影响其他国家。1952年1月26日,六届常会第一委员会开始讨论控苏案。会议正式表决前,台北的外交拉拢已有成效。1月28日凌晨5点,顾维钧密电蒋廷黻,告之与美国外交部的商谈结果:美方"已允予协助"。

1月28日,美国联大代表库珀在第一委员会就中国问题发表声明: "基于蒋廷黻博士在委员会的事实指控以及其他国家所提供的证据,美国政府认为:关于苏联违反条约的事实指控是成立的。"由此可见,美国方面此时已明确支持控苏案。1月29日,大会第一委员会举行表决,投票结果是"24票赞成、9票反对、25票弃权获得通过",联大将确认:自日本投降以后,"苏联在对中国的关系中,违反了中苏友好同盟条约"。又依据泰国的建议,将"违反"改为"未能实行"。

台湾当局把控苏案的通过视为重大的"外交胜利"。1月30日,蒋介石在上月反省录中写道: "其票数以南美洲各国为最多,除墨西哥与阿根廷弃权以外,其他几乎皆投我赞成票,此当然为美国之力也,亦是三年奋斗之结果耳"。蒋不但对控苏案结果颇为满意,亦对美国代表库珀发言深感欣慰,认为库珀今发此言,"不仅判明其曲全在俄,而其美国本身之责任亦间接承认矣"。

国民党控苏案是在其将要失去中 国大陆的背景下发生的,目的是获取 国际同情,为其在中国大陆的失败作 外交上的辩护。

虽然控苏案自 1946 年起就已经 开始酝酿,但最终提请联合国是在国 民党行将败退台湾之际,其出台过程 与中国国内政治形势息息相关,而其 最终在联大获得通过,则取决于冷战 初期的国际政治形势。可以说,控苏 案事件是当时国内、国际大局的一个 微观缩影





业務照正制本, 正本编号:270 00000201104110181, 副本编号:27