

第三章 韓戰前美國對臺政策

一般而言，美國對外政策具有延續性，在政策上恐難一夕生變。然而，美國在韓戰前對臺「袖手旁觀」政策下，並未放棄與中共建交希望；韓戰爆發，美國杜魯門政府改變過去消極態度為「積極介入」臺灣政策。從決策觀點看似乎是一項重大轉變，但是從政策延續性看恐難自圓其說。

針對以上問題，美國政府在韓戰前後對臺政策上是否具有延續性，或出現任何重大調整或改變，值得探究。筆者擬在本章對韓戰前美國對臺政策及其決策過程與思維加以檢視。希望與以下三章(第四至六章)之韓戰後對臺政策相互對照，或可更清楚探究出對臺政策演變所在，進而了解美國政府之決策思維與過程。

回顧中國大陸赤化前局勢，在 1948 年底國共內戰情勢逆轉，戰況對國府相當不利，美國政府已着手對可能被中共佔領的臺灣進行政策檢討。

12 月 1 日美國國家安全會議報告(NSC37)指出，應國務院要求，針對臺灣及附近島嶼(包括澎湖群島)一旦被克里姆林宮所指揮之共產黨佔領，就參謀首長聯席會議意見，評估臺灣對美國在安全上之戰略意涵。參謀首長聯席會議同時將呈送國防部備忘錄分送給相關單位。對此代表美國政府對情勢危急的中國政府予以慎重評估，並認為臺灣有可能淪陷於共產黨手中。

1949 年 1 月 19 日(NSC39/1)美國國安會《有關美對臺灣的立場》報告對臺灣現況(政、經、軍、心情勢)與未來有詳細分析。其中特別提到在緊要關頭時，可與臺灣談判訂約以取得領土與基地使用權，藉以控制臺灣。同時，臺灣一旦被佔領，唯恐蘇聯會使用其軍事基地。因此，只有臺灣政府不與蘇聯親近才符合美國國家利益。

在報告的結論中強調：(一)臺澎不能淪入共產黨手中；(二)要將臺灣從中國大陸脫離；(三)在行動抉擇上無所謂滿意與否，而是邪惡多寡問題；(四)對臺立場上要保持彈性；(五)扶持一個非共黨地方性中國政權；(六)爲了美國

國家利益，未來將與臺灣士紳保持聯絡，必要時將對臺獨運動加以運用。¹

此時，美國已暗藏兩個中國計畫，該計畫決策者可能未能詳估後果，一切以國家安全利益做考量，並策訂未來政策目標與方向。其中美國務院、國防部、參謀首長聯席會議及國家安全會議均參與對華政策之檢討或參與對臺政策之決策。

除了對臺獨運用「將臺灣從中國大陸脫離」外，聯合國託管、中立化等政策或兩個中國可能成爲美國政府的決策選項。尤其在相關報告中毫不遮掩地表示，爲了國家利益可以放棄道德原則，值得吾人注意。

從以上檢視中可知，早期臺獨立運動或兩個中國說法實爲國際強權運用下的產物。其所形成的背景爲：中國分裂，國際體系因此改變，美國爲了國家利益應確保臺灣免受共黨佔領。美國的認知認爲，只要臺灣成爲共黨政權或親共政權，對美國國家安全將構成威脅，至於臺灣是否由國民黨政府統治則無不重要，換言之，美國對臺灣問題係將人(蔣中正)與地(臺灣戰略價值)切割處理。

1949年美國國務院認爲以外交與經濟手段保衛臺灣已告失敗。在2月間，國務卿艾奇遜指示「經濟合作署」(Economic Cooperation Administration, ECA)針對臺灣經濟援助擬訂計畫。²

隨著國共內戰情勢發展，臺灣極有可能淪陷，原來 NSC37/2 與 NSC37/5 已無法達成目標，在 1949 年 6 月 9 日，美國國務院遠東司開始對臺政策進行再檢討，³儘管臺灣戰略地位非常重要，美國參謀首長聯席會議仍堅持原來意見，以美國現有軍力與全球各地所擔負的義務呈現不平衡狀態，認爲美國無法在臺用兵。⁴

美國杜魯門總統於 1950 年 1 月 5 日發表公開聲明，表示美國支持 1943 年 12 月 1 日開羅會議決議，指出美國於今無意在臺灣建立軍事基地，亦不供

¹ *FRUS*, 1949, Vol.9, p.274.

² *Ibid.*, p.289.

³ *Ibid.*, p.347.

⁴ *Ibid.*, p.286, 291.

應軍事援助給予臺灣，並表示美國政府不再介入國共內戰之衝突。⁵美國對臺灣的態度與政策至為明確。

事實上，韓戰爆發時美國對臺政策之轉變並非即興之作，亦非一時之舉。杜魯門於1950年1月5日在艾奇遜說服下出面發表聲明，但在背後卻歷經一場美國國內「親臺派」與「棄臺派」角力。換言之，在國府遷臺與中共新政權成立後，在新的國際局勢下，臺灣問題已漸漸成為美國朝野交相討論的重要議題。⁶

審視當時美國國內外因素，在1949年間，有一些因素迫使杜魯門政府想從中國內戰泥淖中抽身，同時企圖想與中共建立關係，其為：(一)南斯拉夫出現「狄托主義」；(二)共軍持續猛攻國軍；(三)一向重視歐洲之國務卿艾奇遜走馬上任。⁷

然而，之後的國際局勢發展，中國大陸情況與美國國內政情況發生了微妙地變化，美國對國府政策與態度不得不有所調整。

1949年至1950年間，美國極可能與中共在外交上相互承認。⁸但是，由於發生中共虐待美國使館人員、蘇聯在1949年9月核子武器試爆、1950年2月毛澤東赴莫斯科與史達林訂立聯盟條約，對美國是一項打擊，美國的全球戰略與遠東外交政策產生變化，致使美國與中共外交關係的建立受到重大影響。

1949年來至1950年，毛澤東決定一些對外政策，包括：從1948年至1949年底期間拘留美駐中國領事華德(Angus Ward)及其館員；決定對蘇聯採取「一面倒」政策後，隨即與蘇聯建立聯盟關係；中共在1950年1月沒收美國使館財產，⁹美國務院召回所有在中國大陸的美國務院官員，其中有

⁵ *Ibid.*, p.264.

⁶ 1月5日杜魯門發表聲明後，下午由國務卿艾奇遜發表談話加以闡釋，談話中透露在過去一週或10天來，臺灣問題已成為美國熱門議題。見1950年1月5日艾奇遜記者會。<http://www.trumanlibrary.org/>

⁷ Thomas J. Christensen, *Useful Adversaries: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-1958* (New Jersey: Princeton University Press, 1996), p.77.

⁸ Walter LaFeber, *The American Age: United States Foreign Policy at Home and Abroad since 1750* (New York: W. W. Norton & Company), p.478.

⁹ *Ibid.*

一部分則轉派至駐臺北總領事館。¹⁰ 中共種種「反美親蘇」措施，迫使美國原本想與中共建交行動為之怯步。

中國大陸淪陷造成遠東局勢重大改變，國際間美蘇兩國的軍事與政治對抗情勢產生重大改變。負有重大決策的參與者，如總統杜魯門，國務卿等人幾乎成了眾矢之的。對此，在美國國內輿論曾大加撻伐，將該事件形容為「美國遠東政策的重大挫敗」¹¹(major defeat for U.S. Far Eastern policy)。

本章第一節將對韓戰前美國對臺政策予以回顧(1949年至韓戰)，筆者對其中具有重大影響事件逐一檢視，包括：中國白皮書的出版與發行、總統與國務卿言論、中蘇共訂約之衝擊、NSC68 與對臺政策、美國國會「中國遊說團」與麥卡錫事件，以了解韓戰前之美國對臺政策。

第二節將對中立化政策如何在韓戰前形成芻議加以析論，並對其內涵與本質加以討論。

第一節 對臺政策之演變

1948年下半年起共諜潛伏國軍部隊，導致國軍在幾次戰役中慘敗，加以部分將領或軍隊臨陣叛變，整個戰局有如兵敗如山倒。7月間，國軍在各戰場戰敗報告陸續傳來。¹²

1949年，美國政府眼見國府即將淪亡，2月28日國務院向國家安全會議提報中國政策，國家安全會議將該報告列為附件呈送總統。該件之中國情勢分析要點認為，如所預期中共軍隊勢如破竹，此時應承認：(一)國府大勢已去；(二)國府在華南地區或臺灣為殘存之地方政權，國際間對其承認之基礎薄弱；(三)中共終將統治全中國。尤其，此時紛擾不堪之對華政策將統由國務卿任政府各部門之指導協調執行者(director of their implementation by

¹⁰ 美國大使館於1786年在中國大陸開館，1949年8月24日閉館，正式與中華民國斷絕外交關係。見Karl Lott Rankin, *China Assignment*(Seattle: University of Washington Press) 1964, p.12.

¹¹ *Ibid.*, p.80. Thomas J. Christensen, *Useful Adversaries: Grand Strategy, Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-1958* (New Jersey: Princeton University Press, 1996), p.81.

¹² 汪士淳撰，周宏濤口述，《蔣公與我》(臺北：天下遠見，2003年)，頁48。

all appropriate executive departments and agencies of the U.S. Government under the coordination of the Secretary of State)¹³。

當時，美國政府對中國內戰結局甚為清楚，準備放棄國府的態度至為明顯。同時，國務院掌握了決策優勢，對決策之影響力日增。

本節就韓戰前有關美國對臺政策做重點回顧與分析，包括：中國白皮書之出版、總統與國務卿相關公開言論、中蘇共訂約之衝擊、NSC68 之影響、國會「中國遊說團」與麥卡錫事件之影響等。

本章在討論韓戰前美國對臺政策，可與韓戰爆發後對臺政策(第四至六章)相互參照，從中了解韓戰前後美國對臺政策之異同，有助吾人對中立化政策了解，進而探知美國決策思維、決策過程與影響決策的因素所在。

壹、中國白皮書之出版

中國白皮書的問世為中美關係史上一件大事，該文件係由國務院主導出版。在該文件出版前，軍方堅決反對，甚至國防部長詹森直指此舉違反美國密碼安全(the cryptographic security)，特別函請國務院對此一行動要謹慎行事。¹⁴白皮書與中國局勢有關，檢視當時情勢，國共內戰國軍處於劣勢，從蔣中正貼身重要幕僚周宏濤回憶錄可見其中之危急與震撼：¹⁵

蔣公先是在 11 月 9 日致電杜魯門，呼籲美國伸出援手。戰敗之下，國軍部隊不斷叛變，改投敵營，蔣中正在信中所期待的美援，除了軍火外，還希望由美軍將領來指揮，以重建國軍官兵的信心。蔣公並且指出中國戰局之所以至此，究其遠因是因為在二次世界大戰結束前，應美國要求之下，中國與蘇聯簽定「中蘇友好條約」所致。五天後，司徒大使轉來覆電，杜魯門拒絕了加強援助中國的請求，日後更以白皮書來撇清美國對中國局勢的責任。

¹³ NSC34/2, Draft Report by the National Council on the United States Policy Toward China(Enclosure), *FRUS*, 1949, Vol.9, pp.491-492.

¹⁴ "The Secretary of Defense (Johnson) to the Secretary of State," *FRUS*, 1949, Vol.9, p.1387.

¹⁵ 汪士淳撰，周宏濤口述，前揭書，頁 61-62。

美國爲了擺脫過去介入國共內戰失敗責任，在杜魯門總統同意下，由國務卿艾奇遜主導撰寫出版有關遠東政策之「中國白皮書」，因受到內部多方反對阻力不小，比如國務院在編撰之初對軍方是否配合表示憂心，並向杜魯門報告以尋求援助。¹⁶

有關白皮書出版時間，美國政府幾經延宕，於1949年8月5日發表：《美國對華關係：1944至1949年白皮書》(簡稱《白皮書》)，對當時國府可說一重大打擊。

白皮書爲艾奇遜動員大批國務院人員，在其密友前哥倫比亞大學國際法教授傑賽普(Philip S. Jessup)領導下，花了六週時間以舊檔案編輯而成，主要目的在推掉一切責任，將中國失敗完全歸咎於中華民國政府及蔣中正身上。

有關「白皮書」出版目的爲：(一)國府在中國大陸失敗，爲美國錯誤的對華政策脫罪；(二)表明不再給予國府軍援，使其不再心存依賴；(三)試圖打開與中共談判之門，以承認中共政權；(四)藉此改善瀋陽事件被拘壓人質的現況。¹⁷

事實上，國府早透過管道得知白皮書的大致內容，在7月底即開始整理相關檔案以爲因應。當時國府認爲，白皮書就是艾奇遜打算承認中共政權的先聲，希望藉此來卸責，然後和已經壯大的中共建交。¹⁸

美國政府此舉無疑落井下石，撇清一切責任，不利國民黨政府。白皮書對中國局勢有立即影響，不只美國眾議院否決了對華援助款項，美援就此中斷，國內將領固守廣州的決心亦爲之動搖。¹⁹

1949年冬季中國大陸西南三省不戰而潰，實與白皮書攸關。²⁰ 在白皮

¹⁶ 國務院在編撰白皮書時曾憂心軍方可能不予配合，杜魯門接獲艾奇遜報告後表示將力挺到底。FRUS, 1949, Vol.9, p.1374.

¹⁷ Grasso, *op. cit.*, pp.81-85. 另外，我國學者指出美國原計畫在中共政權成立前發表白皮書，主要爲美國想取悅中共，對其國內反對派有答辯作用，詳見劉國興，《評估美國杜魯門總統之中國政策：1945年8月至1950年6月》(臺北：臺灣商務印書館，1984年)，頁72。

¹⁸ 汪士淳撰，周宏濤口述，前揭書，頁139。

¹⁹ 同前註，頁140。

²⁰ 傅啓學，《中國外交史》(下冊)(臺北：商務印書館，1972年)，頁712-713。

書結論中提到：「中國大陸情勢已然失去控制，才決定停止對中華民國政府的支援。」²¹ 此為兩國多年邦交，尤其對介入中國內戰做一次徹底地清算與總結。

1949年11月，大陸局勢每下愈況，廣州已告失陷。3日下午，蔣中正接見美國駐臺總領事麥克唐納(J. J. Macdonald)，他奉國務卿艾奇遜指示轉達了一份備忘錄，該文件向我國提出聲明：美國政府並無使用軍力防衛臺灣之意向。惟對臺灣局勢表示關懷，並維持不予援助政策。²²

此時，美國對華政策，幾乎劃下休止符，兩國外交關係陷入谷底。中共軍隊則在福建部署重兵準備犯臺，臺灣安全危在旦夕。

如前所述，美國杜魯門總統於1950年1月5日發表公開聲明，表示美國政府支持1943年12月1日之開羅會議，指出現在美國無意在臺灣建立軍事基地，亦不供應軍事援助給臺灣。並表示美國政府不再介入國共內戰衝突之中。美國政府已由私下轉趨公開地表示要放棄臺灣，不給予軍事援助，亦不會在臺灣建立軍事基地，對臺政策至為明確。

貳、總統與國務卿言論

韓戰前，國府在國共內戰全面潰敗中遷都臺北，中共在北京建立政權。國府處於風雨飄搖之中。有關美國對臺政策，可分別從總統杜魯門與國務卿艾奇遜公開的言論看出端倪。

1950年1月5日，杜魯門總統在艾奇遜勸說下，在記者會中發表有關對臺聲明。²³會中他首先宣讀內容：「美國政府在國際關係中歷來抱持真誠的態度。正如門戶開放政策所表明者，傳統的美國對華政策呼籲國際社會尊重中國的領土完整。」他並引述1949年12月8日聯合國大會所通過決

²¹ A. Doak Barnett, *A New U.S. Policy toward China* (Washington D.C.: The Brookings Institution, 1971), p.7.

另，當時中共傾全力要「解放臺灣」，由蕭勁光為司令員積極進行軍事計畫與訓練，因缺乏渡海工具，預計至1951年才能完成準備，不料在1950年6月韓戰爆發，「解放臺灣」計畫只好被迫放棄。

²² 汪士淳撰，周宏濤口述，前揭書，頁141-142。

²³ Stueck, *op.cit.*, pp.131-132.

議，呼籲各國不要：「尋求中國領土內擁有勢力範圍或建立起受外國控制的政權」、「尋求中國領土內獲得特權。」並說「在1943年12月1日《開羅宣言》中，美國總統、英國首相和中國最高導人宣稱，他們的宗旨為，日本從中國所竊取的領土(如臺灣)應歸還中華民國。美國為1945年7月26日《波茨坦宣言》簽字國，該宣言公開宣稱：《開羅宣言》各項條款應予實施。日本投降時接受此宣言內容。為履行這些宣言，將臺灣交還給蔣中正。在過去四年中，美國和其他盟國接受中國對該島的管轄。美國對臺灣和其它任何中國的領土並無掠奪意圖(no predatory designs)。目前美國無意在臺灣獲取特別權利和特權，或建立軍事基地。美國亦無意使用武力干預現在局勢。美國政府將不採取足以捲入中國內戰之方針。同樣，美國政府將不向臺灣的中國軍隊提供軍事援助或建議。美國政府建議以現有法律授權繼續實施「經濟合作署」的經濟援助計畫。²⁴

杜魯門此時聲明背景為，當時在美國軍政幕僚對臺灣安全問題的討論中，有人主張臺灣不宜落入反美政權手中，另有人認為臺灣應依照開羅宣言交還中國。但中國國民黨政府已遷往臺灣，美國應否以軍事援助臺灣，曾有過熱烈討論，國防部與參謀首長聯席會議主席都主張軍援臺灣，在白宮討論時國務院佔上風，於是才有杜魯門政府無意援臺的公開聲明。艾奇遜在元月12日的聲明亦由此而來。

有關「一·五聲明」值得一提，原記者會前通告顯示杜魯門總統將在早上10時30分召開，會前發現聲明稿第二頁最後一段為：「美國亦無意使用武力干預現在局勢，或使臺灣脫離中國」，其中「或使臺灣脫離中國」字眼惹怒了參謀首長聯席會議主席布萊德雷，他要求予以刪除。因為一旦發生戰爭，美國在事實上確有佔領臺灣之意圖。

另外，在原稿件中：「美國無意在臺灣獲取特別權益和特權」，布萊德雷要求增加「目前」(at this time) 在該句之前。總統隨即同意修改該稿件，並於10時通知國務卿艾奇遜，但是並未通知新聞室及時更正。當總統宣讀聲

²⁴ 陶文釗主編，《美國對華政策文件集》(第二卷，上冊)(北京：世界知識出版社，2004年)，頁27。

明時，與會記者赫然發現總統所讀內容與手中文稿出現差異。因此，在記者會中當場要求收回原稿，表示新版文稿將另外發送。²⁵

爲求澄清版本差異，當日下午由艾奇遜再舉行記者會，除了對上午杜魯門言論加以詮釋外，並對「目前美國無意在臺灣獲取特別權益和特權，或建立軍事基地。」加以解釋，並對於「目前」用字予以澄清，謂總統根本沒有限制、更改或削弱在此(總統)聲明中之基本政策。它只是承認一個事實，萬一不幸我們軍隊在遠東遭受攻擊，爲了自己安全，美國必須擁有完全自由，在任何地區採取一切必要的行動。²⁶

從新聞稿烏龍事件看，美國有意在攻臺戰爭一旦發生即先行佔領臺灣，建立軍事基地，並開始尋求將臺灣與大陸分離的管道。²⁷

本次總統記者會係美國對臺政策重大宣示，誤植文稿背後代表軍方與國務院在政策上出現分歧，以致產生「未能及時更正兩個版本」之重大錯誤。

檢視當時美國對臺軍援情況，3月1日蔣中正在臺復行視事，4月14日，美國國務院在「一·五聲明」下，將1947、1948年國府向美國購買之軍火已定案者，全部停止運交。5月10日，國軍退出海南島，17日美國代辦向國務院報告稱臺灣命運已盡，建議撤僑，並請求自6月15日撤館，財產公物全部交由英國領事館照料。²⁸

當年8月初藍欽公使來臺時，發現美國駐臺北使館，館員人數不多，即在數月前美國政府下令對臺撤館的結果。²⁹美國政府即將放棄臺灣，在態度上以國務院最具代表性。當時美國府在政策上只有經援臺灣，不給軍援，與當時國府之需求顯有落差。

²⁵ 蘇起，《論中蘇共關係正常化(1979-1989)》(臺北：三民，1991年)，頁134-135。David M. Finkelstein, *Washington's Taiwan Dilemma, 1949-1950: From Abandonment to Salvation* (Fairfax: George Mason University Press, 1994), p.268-269.

²⁶ *DSB*(Department State Bulletin), January 16, 1950, p.81.

²⁷ 張淑雅，〈杜魯門與台灣〉，《歷史月刊》，第23期，1979年，頁76-77。The President News Conference January 5, 1950. <http://www.trumanlibrary.com/>

²⁸ 梁敬錚，前揭書，頁203。

²⁹ 同前註，頁126。另據藍欽大使回憶錄指出，1950年8月初抵臺灣時，當時「館員爲數不多」(with a few members of their staffs)，爲先前撤館計畫下之產物。見 Rankin, *op.cit.*, p.47.

筆者認為，除了國共內戰因素外，中國分裂，臺灣海峽阻隔，美國介入甚深，痕跡明顯。在國際體系下，美國以集團國家領導國自居，有計畫地適時介入臺灣。

另外，韓戰前美國政府重要對臺政策，在決策過程中軍方想主導決策，但是國務院掌握重要決策管道，杜魯門傾向於接受國務院意見。

1月12日，國務卿艾奇遜在國家記者俱樂部演講，要點為：(一)國民黨之所以失去中國大陸，是由於失去民心，並非兵力不足之故；(二)強調當時亞洲最強大的力量是「民族主義」，而民族主義與美國國家利益與傳統一致，與蘇聯共產主義相互抵觸。為了離間中蘇共關係，大肆攻擊蘇聯「正在攫取中國北方四省」；(三)對蘇聯勢力擴張，美國政府不僅有高度警覺，且有軍事部署。為保障太平洋地區安全，美國廣設一條北起阿留申群島，南至菲律賓的「美國太平洋防線」(U.S. Pacific defense perimeter)。

殊不知，艾奇遜不解釋還好，一再解釋適得其反，由於在演講中所提該防線不包括朝鮮半島及臺灣，一些「親臺」議員對此論調緊咬不放。甚至在韓戰爆發之際出現要求艾奇遜下台的呼聲。³⁰

對此，曾激起國會反對浪潮，1月5日參議員諾蘭(William F. Knowland, R. California)在國會公開攻擊杜魯門，要求國務院遠東司要進行重大改組，任命麥克阿瑟為美國遠東政策協調官(coordinator)，並派遣軍事任務團赴臺灣監督援助臺灣事宜。參議員塔虎脫(Robert A. Taft, R. Ohio)聲稱要拒絕使用美軍防止共產黨侵略臺灣，此舉與美國在歐洲的措施不相符。參議員史密斯(H. Alexander Smith, R. New Jersey)則主張佔領臺灣，藉此可建立聯合政權。早年曾參與美國對華政策決策參議員范登堡(Arthur S. Vandenberg, R. Michigan)在記者會中發表聲明，針對國會之撥款委員會(appropriate committee)未被徵詢意見表示遺憾。雖有國會批評聲浪，但對以上批評並未形成主流民意。³¹

³⁰ 蘇格，前揭書，頁137。

³¹ Grasso, *Ibid.*, p.127.另外，陳一新教授指出，親國府議員與「中國遊說團」雖未能力挽狂瀾，卻有助於阻止美國與中共政權談判計畫及對中共帶給自由世界威脅之了解。詳見陳一新，《斷交後的中美關係》，頁22。

1月19日國會投票表決結果，帶來超乎預期與沈重的打擊，艾奇遜認為不應以一票之差敗北(193:192)，現在我們「重回原點」(a long road back)。³²他則發出「在眾議院中保衛南韓，卻變成我們錯了」之浩歎。

回顧1949年11月間，國務卿艾奇遜大肆贊許美國總統對遠東政策的評估。據艾奇遜稱，該政策具有兩大目標：(一)對中共政權加以反對，不斷予以擾亂、激怒。一旦有機會時予以推翻政權。(二)試著去分化中蘇共兩國關係，鼓動該影響力一段時期。艾奇遜對特別諮詢小組一致採用第二案建議表示同意。³³此時，美國政府對華政策，在態度上仍維持一貫想法，即中共可成爲牽制蘇聯的力量，對國府視同放棄。

12月23日參謀首長聯席會議建議給予臺灣軍事援助。該計畫中認爲政治、經濟與心理手段可完全掌控臺灣。國務院堅決反對，艾奇遜稱：對國府要採取長期觀點，並非6至12個月時間，而是6年或12年之久。³⁴

12月30日，杜魯門批示NSC48/2，該文件係在艾奇遜觀點下所策訂之遠東政策。之後，美國與中共要修好，並結束1948-1949年間對臺政策的爭議。藉著限縮經濟與外交援助國府來犧牲臺灣遷就中共顯無疑問。甚至清楚地了解到以爲軍經援助臺灣的手段至爲不當，且認爲不再對臺灣進行軍事介入，因爲他們相信臺灣即將淪入解放軍手中。³⁵

可見美國政府在當時對臺灣已完全放棄，並對中共心存幻想，原已對中國事務介入感到無奈，對後續所衍生出對臺政策的紛擾，顯得相當不耐煩。

然而，在1950年3月間「中國遊說團」參議員范登堡向政府提議「不帶有黨派成見」來審議美國對外政策，飽受攻擊的艾奇遜開始任命共和黨議員約翰·庫柏(John S. Cooper)爲顧問，以協調歐洲事務。

4月間任命反共之共和黨杜勒斯(John Foster Dulles)爲國務院顧問，任命與共和黨政要關係密切之魯斯克(Dean Rusk)爲遠東事務助理國務卿，可見其所

³² Dean Acheson, *Present to the Creation: My Years in the State Department* (Boston: Harvard Press, 1959), p.358.

³³ 該二項建議案係由艾奇遜所指定特別諮詢小組研究結果，尤其他對第二案認爲具有共識並表示同意。詳見 Garver, *op.cit.*, p.19. 另外在1950年12月間美英高峰會談中，美國仍維持此一觀點。

³⁴ *Ibid.*, p.19.

³⁵ *Ibid.*, p.20.

承受壓力之大。³⁶更可見到美國對臺政策成了美國矚目的焦點。

事實上，先後二位國務院遠東政策之決策新血輪加入後，美國對臺政策產生相當程度的影響。從決策觀點看，如政府原有組織結構顯然未有重大調整，一旦決策組織內部更換具有影響力主管後，極可能改變原有政策，至少可做出某種程度的調整。

6月9日，魯斯克起草一份題為《關於在中國---臺灣問題上兩黨一致政策》報告給國務卿。魯斯克認為以下之共識原則已告成熟：(一)蘇聯未能遵守在戰時協議，美國應保留在東亞行動的權力；(二)美國應防止臺灣為共產黨所佔領；(三)美國應防止臺灣被敵對勢力所佔領；(四)美國通過和平手段解決有關臺灣問題；(五)如中共進攻其周邊國家和地區，美國應重新審議對臺灣援助問題。³⁷

此時，美國政府已決定放棄臺灣，不願再與中國發生任何牽扯關係，亦不再給予任何援助。但在國際體系下之臺灣戰略地位美國政府不能不予以重視，一旦臺灣為共黨所佔領，勢必形成對美國安全之重大威脅。

原本美國政府傾向於承認中共政權，並保衛臺灣免於美國之敵對勢力所控制的政策，在新的國際局勢發展下，對國府與中共均未能奏效。1949年底在英國與法國爭相準備承認中共新政權之際，美國在國際外交上顯得相當孤立。³⁸尤其是蘇共關係出現新的發展為美國始料所未及，並影響到美國對華政策的走向。

參、中蘇共訂約之衝擊

美國政府對蘇聯之外圍共產附庸國存有「狄托化」幻想，迄中共建立新政權後，美國國務院認為可藉由「離間中蘇共」關係來達成目的。

³⁶ 美國輿論顯示：三、四月以來一旦思考美國在遠東立場不堅(decay)，艾奇遜必須負起完全責任。可見美國遠東政策失敗，艾奇遜飽受輿論強烈批評。見 *The Economist*, May 6, 1950, p.999.

³⁷ 蘇格，前揭書，頁 141。

³⁸ Grasso, *op.cit.*, p.80.

1950年1月5日上午，杜魯門曾就臺灣問題發表正式聲明，保證遵守《開羅宣言》和《波茨坦公告》關於臺灣歸還中國的規定，稱美國和其他盟國尊重中國臺灣行使主權已有四年了，並說美國政府將不會採取足以捲入中國內戰的方針等。³⁹

美國國務卿艾奇遜在當日記者會中說：「中國已經治理臺灣四年。不論美國或其他同盟國對於該權力與佔領統治概無疑問。當臺灣變成中國一個省時，無人對他提出法律的疑問。」換言之，自臺灣光復到1950年6月止，並無「臺灣地位問題」。⁴⁰

另外，杜魯門和艾奇遜選擇1月10日發表聲明原因之一，係爲了向中共伸出橄欖枝，以便離間中蘇共關係。⁴¹

對蘇聯而言，1947年上半年有兩件事促使其轉變對外政策，其一爲法國與義大利共產黨被排除聯合政府之外，此事蘇聯被蒙在鼓裡，事先毫不知情；其二爲美國杜魯門政府所提援助歐洲的「馬歇爾計畫」，將東歐國家納入美國勢力影響範圍，並援助西德重新武裝以抵抗蘇聯。⁴²

儘管美國對中共心存幻想，1948年11月，中共以間諜罪名逮捕美國駐瀋陽總領事華德(Angus Ward)，當時美國與中共政權已開始交惡。再看中蘇共關係，中共建政後急需蘇聯奧援，1949年1月30日至2月8日，史達林指派米高揚(A. I. Mikoyan)(中央政治局委員)至中共中央所在地西柏坡進行接觸與訪問。史達林了解中共取得全國政權已勢不可擋，新中國將逐步實行人民民主專政，走向社會主義。米高揚返回蘇聯後，毛澤東曾多次明示中共須向蘇聯靠攏，⁴³此爲日後中共向蘇聯「一邊倒」的開始。⁴⁴

³⁹ 陶文釗主編，《中美關係史：1949-1972》(中卷)(上海：上海人民出版社，1999年)，頁12。

⁴⁰ 丘宏達，〈開羅宣言、波茨坦宣言公告有國際法效力〉，《聯合報》，2004年11月20日，A15。

⁴¹ 1949年12月16日，毛澤東率中國代表團訪蘇初期被冷落，12月21日參加史達林祝壽活動中竟沒有任何新聞報導，引發外界猜測。艾奇遜以機密電指示美國駐法國大使布魯斯(David K. Bruce)，儘快將謠言傳予《紐約時報》駐巴黎記者蘇茲貝格(Cyrus L. Sulzberger)等人，中蘇共間之分歧見《泰晤士報》，杜、艾先後於1月5日聲明及12日公開演說旨在挑撥中蘇共關係。詳見陶文釗主編，前揭書，頁13。

⁴² 沈志華，〈中蘇同盟、朝鮮戰爭與冷戰在亞洲的興起〉，收錄於楊奎松主編，《冷戰時期的中國對外關係》(北京：北京大學，2006年)，頁30-31。

⁴³ 同前註。

⁴⁴ 毛澤東在1949年6月公開表示對蘇聯「一面倒」。見蘇起，《論中蘇共關係正常化(1979-1989)》(臺北：三民，

1949年6月30日，毛澤東宣布向蘇聯「一邊倒」，美國中止了前駐華大使司徒雷登(John L. Stuart)北京行，但華盛頓仍未放棄拉攏中共的念頭。⁴⁵

1949年12月，毛澤東藉慶祝史達林七十歲生日之名前往莫斯科，可是史達林卻冷漠以對。經過近一個月談判，於1950年2月14日與蘇聯簽訂《中蘇友好互助條約》。中共被迫承認外蒙古獨立，蘇聯同意提供長期低利貸款3億美元給中共。之後，蘇聯給予中共軍事援助。中共新政府接管美國在北平之領事館。另外，亞洲地區有北韓、中共及越南先後成立共黨國家，代表蘇聯在亞洲勢力不斷在擴張。美國國務卿艾奇遜所代表之「離間蘇聯」計畫功敗垂成，開始思考加強軍備，準備採取更為強硬之全球性圍堵工作。

在以上諸多國際因素中，尤其是亞洲新情勢發展，使美國政府愈發認識到臺灣一旦受中共統治，後果堪慮，於是美國政府開始懷疑國務卿艾奇遜「中(共)蘇離間政策」之主張，臺灣成爲蘇聯軍事基地之可能性提高，美國政府不得不重新檢討政策以爲因應。⁴⁶另外，爲何美國在韓戰前後一味希望中蘇共產生分裂，指望中共成爲「狄托化」？對此有一段非常貼切的省思：

二次大戰後，蘇聯在世界各地區擴張，其政策足以挑戰美國全球利益。但美國難以分辨蘇聯共產黨與中國共產黨的差別何在。正如梅伊(Ernest May)所稱：美國在冷戰屢遭挫敗爲不爭的事實。⁴⁷

由於美國犯下錯誤造成冷戰的挫敗。⁴⁸1950年2月《中蘇友好同盟互助條約》簽訂後美國政府在韓戰前已轉變成積極的圍堵政策，對韓戰前之美國對臺政策頗有影響，其中有一代表文件爲NSC68。⁴⁹

1991年)，頁12。

⁴⁵ 尹慶耀，〈「中」美關係的回顧---截至1992年〉，《共黨問題研究》，24卷6期，1998，頁4。

⁴⁶ 林金莖，《戰後中日關係與國際法》(臺北：中日關係研究院，1987年)，頁63頁。

⁴⁷ Grasso, *op.cit.*, p.126. 梅伊曾任美國國防部、國家安全會議諮詢顧問。

⁴⁸ 冷戰期間以美、蘇兩強衝突爲主。蔣中正，《蘇俄在中國---中國與俄共三十年紀要》一書曾對俄共侵略計畫步步進展主因加以檢討，直指主要原因爲對手所犯下錯誤所賜。詳見蔣中正，《蘇俄在中國》(臺北：中央文物供應社，1992年)，頁167-171。

⁴⁹ Clifton W. Sherrill, "Deterrence and Clarity: U.S. Security Policy in the Asian-Pacific, 1950-1970," p.181.

肆、NSC68 與對臺政策

於 1950 年 4 月 14 日美國政府所公佈之 NSC68(美國國家安全之目標與計畫)，為杜魯門總統(當年 1 月 31 日)指示進行，於 4 月 7 日完成後所呈報之極機密報告。

該報告主要內容為：目前世界危機之背景；美國基本目的；克里姆林宮企圖(design)；美國與蘇聯在價值與理念上衝突，含衝突本質、目標及手段；美、蘇之意圖與能力；美、蘇核子能力評估；核武儲存與使用及可能行動方向等。⁵⁰

在分析美國基本目標時，該文件強調應以憲法序言為基石，以形成更為完美之聯盟，建立公義，確保國內安寧，提供大眾防衛，促進全體福祉，以確保美國之自由及繁榮。⁵¹其所揭櫫價值觀亦為美國國家利益所在。

美國目標分析認為，蘇聯對美國挑戰不僅指向美國價值觀與物質能力以保護美國環境。因此，在目標上要維持一個強大的國家，發展軍經實力。以價值觀、政策與行動去改變蘇聯體制，做為挫敗蘇聯企圖的第一步。該文件認為未來在美蘇激烈對抗下，會形成世界衝突與危機，甚至形成戰爭，但美國力求避免引發世界大戰，並阻止蘇聯對其他國家地區之影響勢力。

換言之，臺灣對美國具重要戰略價值，美國政府不願使它淪入共黨手中，對亞洲各國擴大影響層面已成為重要政策。

艾奇遜在美國各地演講時，不斷闡述該文件重點，無疑為當時美國重要國防與外交政策。迄 1955 年艾奇遜稱 NSC68 為目前仍在指導(still governs)美國外交政策的重要文件。⁵²

1949 年 9 月蘇聯核子試爆，造成美國重大震撼，據艾奇遜事後觀察，「一切都改變了」(It changed everything)。杜魯門政府隨即要求政府機關在一個

⁵⁰ *Naval War College Review*, Vol.17(May-June 1975), p1.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² LaFeber, *op.cit.*, p.479.

月內要動起來以爲應變。⁵³

美國總統杜魯門於 1949 年 11 月 10 日在信函中指定國防部長詹森、原子能委員會(Atomic Energy Commission, AEC)主席利連撒爾(David E. Lilienthal)及國務卿艾奇遜組成國家安全會議特別委員會，以對「美國是否或如何從事超級核子武器發展與生產」提供總統建議。⁵⁴顯示當時美蘇兩國軍事對抗有如劍拔弩張。

事實上，圍堵政策理念強化了杜魯門主義，美國在 1949 年對於蘇聯的圍堵行動已有眉目，其中包括日本將建立成爲防禦共產黨擴張的橋頭堡、未與蘇聯協商即成立西德政府、成立北大西洋公約組織等，⁵⁵美國的行動引發蘇聯對美國之憤恨，增添冷戰的對抗氣氛，兩極國際體系對抗日益明顯。

1950 年上半年美蘇軍事緊張關係未曾稍減，主要爲蘇聯赤化世界及軍事發展現況，持續發展軍事力量，對美國構成極大的安全威脅。4 月 5 日，國防部與國務院依據 1 月 31 日總統指示提出報告(草案)「運用美國科技優勢研發新武器」。

在該建議最後結論中稱：(一)不允許西方國家與蘇聯在軍事上落差持續下去；(二)總統將竭力指導此事，包括挹注必要經費以支持研發現代武器計畫；不只在質方面，更要在量方面能克服與蘇聯之間的差距。⁵⁶

在美蘇對抗下，美國自認無法在氫彈方面具有優勢，「一旦發生戰爭，將是漫長而危險之戰，美國將率先遭遇災難。」⁵⁷可見當時美蘇關係緊張程度。隨後韓戰發生，對蘇聯是否介入參戰，美國亦感到相當疑懼。⁵⁸

國際情勢變化，使美國思考將如何計畫強化對抗共產黨勢力。4 月間，美國政府通過國家安全會議計畫(NSC68)。在該文件分析蘇聯的動機及美蘇

⁵³ *Ibid.*, p.479.

⁵⁴ Acheson, *op.cit.*, p.346.

⁵⁵ 1949 年 8 月 24 日北大西洋公約開始生效。美英法三國 1949 年 5 月 23 日支持成立德意志聯邦共和國，同年 10 月 7 日由蘇聯成立德意志民主共和國，東西德正式開始分裂。

http://en.wikipedia.org/wiki/Germany#Division_and_reunification_.281945-90.29

⁵⁶ *FRUS*, 1950, Vol. 1, p.225.

⁵⁷ *Ibid.*, p.227, 237. 當時美國政府在國家安全政策考量上，不僅發展熱核彈，且擁有核子分裂武器。

⁵⁸ 在布萊爾首日決策會議中，杜魯門曾多方詢問蘇聯在遠東海空軍部署情況。顯示兩國軍事對抗嚴重。

兩國自第二次世界大戰後雙方實力消長，建議採取特別措施，立即大規模增強軍隊及武裝實力，強化經濟及士氣因素，藉美國及其盟國力量以影響其它社會行動。⁵⁹因此，在圍堵上強調由點改爲線、加強軍事預算、改以強硬政策對抗共黨勢力擴張。該文件成爲杜魯門對蘇聯以及整個共產世界認知與政策的基礎。⁶⁰

全球已進入後冷戰時期(the post-Cold War era)的今日，回顧過去，對美國甚至世界人類而言，NSC68 在冷戰期間有一定貢獻。1950 年春在 NSC68 起草時美國三軍預算需求不足 130 億美元。該項預算不及整個聯邦預算三分之一，占全國總生產毛額(GNP)5%。

在 NSC68 正式公佈後，杜魯門要求美國三軍預算要達到 600 億美元，該預算占美國聯邦總預算三分之二，爲全美國生產毛額 18.5%，且日後更持續大量增加預算。⁶¹

在冷戰時期，美國軍力耗損了美國大量資源。因此，NSC68 自 1950 年至 1990 年代初期蘇聯解體爲止，提供了美國冷戰時期軍事化藍圖。⁶²

據中共學者評論指出，NSC68 於五〇年代間扮著演重要角色，亦有學者們認爲該文件係對中國之介行動，他們甚至佩服毛澤東能了解冷戰而提出「中間地帶」理論。該理論主張美蘇之間爲歐亞非廣大地區之資本主義、區隔殖民地及半殖民地國家，美蘇之間爲此廣大「中間地帶」而戰。美國佔領南韓及援助臺灣爲美國將焦點置於「中間地帶」的一項明證。同時，中共學者強調，美國杜魯門政府訂定該國家安全政策，促使可能形成

⁵⁹ “NSC68: United States Objects and Programs for National Security (April 14, 1950),” see Edited by Ernest R. May, *American Cold War Strategy: Interpreting NSC68* (New York: Bedford Books, 1993), pp.23-82.

⁶⁰ 李明，〈韓戰前後的美國對華政策〉，「中國近代史的再思考」國際學術研討會論文，中央研究院近代史研究所，2005 年 7 月 1 日，頁 18。

⁶¹ 1950 年美國韓戰前的國防預算爲 135 億美元，在 1951 年初杜魯門則提出 500 億美元的國防預算。並建議擴兵力至 350 萬人，相當於從 14 個師兵力增加至 50 個師。見 William O. Chittick, *American Foreign Policy: A Framework for Analysis* (Washington, D.C.: CQ Press, 2006), p.131.

⁶² May, *op.cit.*, p.vii. 另外，據艾奇遜個人著作顯示，依其估算美國每年預算支出 500 億元，但實際軍備支出不過 350 億元。見艾奇遜著，居仁譯，〈美國對華政策—艾奇遜之自白〉(臺北：臺灣商務印書館，1972 年)，頁 130。

之美國、中共友好關係猛然關閉大門。⁶³

由中共學者觀點看，中國大陸赤化，原美國政府準備對中共示好，並與其建交，因為美國政府制定 NSC68 使得雙方漸行漸遠。

美國政府擬訂 NSC68，不僅在韓戰前對美國對臺政策有所影響，韓戰發生後之影響亦不小，包括美國在 1950 年 7 月阻止中共成為聯合代表，12 月間美國拒與中共談判等。⁶⁴

筆者認為，以上事件對美國對臺政策影響相當深遠。

原美國擬訂 NSC68 雖然強烈主張美國要大舉擴軍，但並未對成本加以評估。因時值 1950 年春美國政府大力提倡節約之際，杜魯門總統未予批准，要求對 NSC68 先行評估成本，迄韓戰爆發時該項評估工作尚未完成。至 9 月總統才批准，為後三年美國國防政策的基礎。⁶⁵

在 NSC68 政策下，美國政府受到國內民意壓力及亞洲新變局的衝擊，對國府政策由「袖手旁觀」轉而在韓戰期間對臺海積極介入政策，其中的轉變與調整，不能不說受到該文件公佈之影響。

總括而言，該文件形成之重大對外政策，不僅影響當時美國遠東政策，對冷戰期間美蘇對抗關係亦產生深遠的影響。該文件係美國政府結合國家利益所形成對共黨之圍堵政策，對美國外交政策影響長達 30 年之久。⁶⁶

NSC68 所形成政策雖未構成美國對臺政策立即的影響，但在全球性對中蘇共圍堵政策下，其對臺政策卻有深遠的影響。

以下就美國國會之中國遊說團、麥卡錫事件之影響檢視韓戰前美國對臺政策。

⁶³ May, *op.cit.*, p.194.

⁶⁴ Thomas, J. Christensen, *Useful Adversaries: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-1958*, p.176.

⁶⁵ 鈕先鍾，前揭書，頁 152。

⁶⁶ John W. Coffey, "The Statesmanship of Harry S. Truman," *The Review of Politics*, Vol.47, No.2 (April 1985), p.246.

伍、國會「中國遊說團」與麥卡錫事件

1949年底至隔年初，美國對臺政策不僅受到「中國遊說團」攻擊，而且受到國會重要人士對該政策的質疑。⁶⁷

韓戰前，尤其在1950年4月至6月間，有關美國對臺政策不僅成爲美國重要討論議題，並出現兩派人馬角力情況。⁶⁸其中以年初國會「中國遊說團」最爲活躍。至2月份出現「麥卡錫主義」(McCarthyism)，⁶⁹兩股力量相互結合，對民主黨政府展開一系列對中國政策之批評，主要焦點在美國對臺政策。其中在1950年1月杜魯門對臺聲明不但未能平息反對派攻擊，反而引發大肆反對浪潮。⁷⁰甚至有人主張要推翻該政策，儘量「保臺」。⁷¹

就美國國內政治看，美國共和黨在1948年11月總統大選中意外落敗，不僅如此，共和黨還失去國會多數黨之地位，爲爭取1952年入主白宮機會，開始不再顧忌外交政策上一向受尊重之兩黨協商(bipartisan)原則，於是對華政策成了攻擊民主黨政府議題之一。他們指控杜魯門總統應爲「失去中國」負起責任。

雖然親國府議員在眾院外交事務委員會失去主控權，亦爭取到不少爲政黨利益而批評杜魯門政府對華政策之新盟友。⁷²

第二次大戰後，美國國內與國際間情勢緊張，加上冷戰期間對共產主義心懷畏懼，麥卡錫(Joseph MacCarthy)即在此一背景下興起。

麥卡錫時任參議院政府運作委員會(the Government Operations Committee)之

⁶⁷ Finkelstein, *op.cit.*, p. 265.

⁶⁸ 即「親臺派」與「棄臺派」相互角力。

⁶⁹ 麥卡錫主義爲20世紀50年代初由美國參議員麥卡錫(Joseph Raymond McCarthy)所煽起全國性的反共「十字軍運動」。

⁷⁰ 資中筠，《美國對臺政策機密檔案：1949-1989》(臺北：海峽評論社，1992年)，頁48。

⁷¹ 楊奎松，前揭書，頁36。

⁷² 趙綺娜，〈美國親國民政府國會議員對杜魯門政府中國政策影響之評估〉，刊於《歐美研究》，21卷3期，1991年，頁96。另有學者提出類似觀點，「中國遊說團」因：(一)長期與國府建立友誼，如周以德眾議員具有此一想法；(二)基於政治競爭，共和黨認爲臺灣局勢可成爲1950年期中選舉最佳題材。見吳昆財，〈1949年的臺灣：以「美國外交文件」(Foreign Relations of the United States)爲論述主軸〉，《中華人文社會學報》，第2期，2005年，頁13。

常設調查委員會(Permanent Sub-Committee on Investigation)主席，他視部分文官如寇仇，凡對共產主義或對共產黨表示同情者即加以責難，甚至要求其辭職或將其解職。他特別抨擊國務院、中央情報局及陸軍部服務之公務員。直至 1954 年，他與陸軍發生公開鬥爭後，麥卡錫曾遭到參議院的譴責。⁷³

在美國國內反共氣氛下，發生一件駭人聽聞事件。麥卡錫參議員於 1950 年 2 月 8 日在西弗吉尼亞某共和黨婦女俱樂部演說中，聲稱自己手中握有一份資料，足以證明國務院中有 205 名「共產黨間諜」，引起轟動。10 日後，麥卡錫在一次參議院特別會議中謊稱美國政府內有 81 名為共產黨間諜或同伙。並直指在「國務院左翼份子」暗助下，造成中國大陸「失陷」。

雖然，麥卡錫之反共活動與親臺「中國遊說團」及「院外援華集團」所關注焦點不同，但是對民主黨對共黨表現軟弱、對華政策不力之攻擊，相互配合。麥卡錫與諾蘭參議員頻頻出現在親臺遊說集團所辦的活動中，兩者相互激盪，交互影響。⁷⁴

由於中共政權在 1949 年 10 月 1 日成立，美國由專家學者會議商議對臺灣政策事宜，多數與會人士均認為國府已告「結束」，應立即或有條件放棄國府，並承認中共，極端派如費正清等人堅持主張美國不應阻止中共接管臺灣。

至 12 月，美國政府政治與軍事領袖，包括前總統胡佛(Herbert Hoover)、國防部長詹森、麥克阿瑟將軍(Gen. Douglas MacArthur)、參議員塔虎托(Robert A. Taft)、參議員諾蘭(William F. Knowland)、參議員史密斯與眾議員周以德(Walter Judd)等一致主張美國應抵抗中共進攻臺灣。

12 月底，參謀首長聯席會議主席布萊德雷代表該單位向杜魯門建議美國應防衛臺灣並派遣軍事代表團駐臺。但此項建議最後為杜魯門所否決。因為，「一·五聲明」視同放棄國府，⁷⁵軍事關係自然被否決掉，國府的國際角色則不容許繼續存在。

⁷³ M. J. C. Vile 著，韋洪武譯校，《最新美國政治》(臺北：韋伯文化，2004 年)，頁 221。

⁷⁴ 蘇格，前揭書，頁 139。

⁷⁵ 陳志奇，《美國對華政策三十年》(臺北：中華日報，1980 年)頁 50。

第二節 中立化政策芻議

當國共內戰情勢漸不利於國府之際，美國政府開始認真考慮臺灣問題，1949年1月14日，國務院代理國務卿羅維特(Robert A. Lovett)開始向總統提出對臺政策說明，其政策包括：未來美國海軍基地問題(含青島撤退等)、如何在聯合國運作下維持對臺灣控制及未來美軍可能在臺灣用兵等問題。⁷⁶

羅維特最後提出備忘錄，說明美國海軍不適合駐臺。備忘錄中強調臺灣對美國戰略利益甚為重要，經不起臺灣人民對美國疏遠。其結論中顯示以下考慮：(一)國務院同意參謀首長聯席會議的結論，臺灣不能被中共所據有；(二)臺灣所受威脅並非來自中國共黨之兩棲攻擊，而是中共對臺灣滲透、騷擾及群眾暴亂伎倆；(三)派遣美國艦艇與陸戰隊並不能有效克制以上伎倆，美軍在臺灣出現反而給予中共煽動臺灣人民機會，並形成中共之民意基礎。⁷⁷

在該備忘錄中，對如何控制臺灣亦有說明，當時，國府官員眷屬已開始撤退來臺。1947年「二二八」事件甫發生不久，美國已察覺到民眾反抗陳儀情勢日漸擴大。據羅維特說法，一旦發生任何其中情況時，可以威脅和平為由對臺灣採取聯合國行動。⁷⁸

美國國務院在結論中坦承，對臺灣採取軍事行動需用多階段來進行，並提出建議，此時美國應形成一種立場，必要時對臺灣採取軍事介入。⁷⁹

國共內戰情況對國府不利，美國政府考慮臺灣的未來時，強力主張臺灣不能淪陷。衡量當時臺灣政情與民意，避免軍事佔領落人口實。但在必要時得以軍事強行介入臺灣，但不以美國戰略利益為藉口，要在國際社會支持下行動，主要在臺灣人民自決原則。同時，基於政治理由，美國應避免粗糙地片面介入臺灣，並尋求建立一個非共政府。⁸⁰

⁷⁶ Grasso, *op.cit.*, p.37.

⁷⁷ *Ibid.*, p.38. "Lovett to Truman, 14 January 1949," *FRUS*, 1949, Vol.9, pp.265-267.

⁷⁸ Grasso, *op.cit.*, p.38.

⁷⁹ *Ibid.*, p.39.

⁸⁰ *Ibid.* "Lovett to Truman, 14 January 1949," *op.cit.*, p.267.

因此，美國未必支持國府，基於美國國家戰略利益與國家安全考量，「臺灣不能淪陷」為其強烈共識。為達此目標，仍要採取軍事手段介入臺灣，如在聯合國旗號下之臺灣人民自決，並將臺灣與中國大陸關係予以切斷。

儘管美國對中共心存幻想，1948年11月，中共以間諜罪名逮捕美國駐瀋陽總領事華德下獄一個月，然後予以驅逐出境。中共並在各地大肆發動反美運動，許多美國公民包括傳教士、商人和教師，紛紛被中共當成間諜紛紛加以逮捕入獄。無疑使每下愈況之美國與中共關係雪上加霜。⁸¹

1949年6月1日，國民黨在臺灣設立「非常委員會」，由蔣中正任主席。8月又在臺灣成立總裁辦公室，統籌國府黨政軍之運作。

11月間，大陸局勢每下愈況，廣州已失陷。3日下午，蔣中正於第二賓館接見美國駐臺總領事麥克唐納(J. J. Macdonald)，他奉國務卿艾奇遜指示轉達一份備忘錄，向我國聲明：「美國政府並無意使用軍事力量以防衛臺灣。惟對臺灣局勢表示關懷，且將不再給予援助。」⁸²12月8日國府遷都臺北，行政院於9日遷至臺北；12月11日，國民黨中央黨部正式遷往臺北。此時，中國已呈現分裂局面，但是美國政府對華政策與態度仍顯曖昧不明。

另外，毛澤東於6月30日發表「論人民民主專政」，提出「一邊倒」政策，明確表示同屬以蘇聯為首的反帝國主義戰線。⁸³中共新華社分別於8月12、14、18、28、30日及9月16日發表六篇社論，嚴詞攻擊美國對華政策，屬於帝國主義侵略中國的行為。⁸⁴

從兩岸中國人舉措看，明顯看出中國正面臨歷史性分裂局面，中共政權已倒向蘇聯至為明確。國府則背水一戰，仍對美國軍經援助有所需求，堅決站在反共立場，希望以臺灣做為反共基地，並以光復大陸做為國策。

⁸¹ 詳見費浩偉(Harvey J. Feldman)，〈1948年至1987年間美臺關係的變化〉，收錄於李達編著，《美臺關係與中國統一》(臺北：風雲論壇出版社，1989年)，頁6。該文作者費浩偉曾任美國國務院中國科科長，為1987年8月在馬尼拉舉行「新紀元的中國」會議演講稿。另外，毛澤東於6月30日正式批准禁止美國新聞處在中國大陸活動，同時批准對美國駐瀋陽總領事華德(另譯瓦爾德)等一千人進行公開審判，見楊奎松，《中共與莫斯科的關係：1920-1960》(臺北：東大圖書，1997年)，頁602。

⁸² 汪士淳撰，周宏濤口述，前揭書，頁142。

⁸³ 《毛澤東選集》，(重慶：人民出版社，1991年)，頁1472-1473。

⁸⁴ 中共中央黨史研究室，《中共黨史大事年表》(北京：人民出版社，1987年)，頁222、224。

美國政府「一·五聲明」表示不會對臺灣提供軍援與顧問工作，係依前一年(12月30日)所通過之 NSC48-2 文件而來。在此決策過程中，軍方與國務院角力不斷，最後結果是國務卿艾奇遜居上風。

但是，中國遊說團對艾奇遜之指責與不滿有增無減，迫使國務院在3月間撤換國務院遠東負責人白德華，改由魯斯克擔任，並任命杜勒斯(John F. Dulles)為國務卿顧問，企圖平息國內反對浪潮。二位新人加入對美國對臺政策則具有一定的影響。

魯斯克主張重新考慮對臺政策，5月29日，他與伯恩斯將軍談話時表示同意擴大對臺灣軍售計畫，以支持臺灣的抵抗力量，兩人商定，應該在美國現行對臺政策框架內，「採取一切措施向臺灣的國民黨政府提供援助」。次日，魯斯克與莫成德(Livingston T. Merchant)、政策設計委員會主任尼采(Paul Henry Nitze)等人共同討論對臺政策，一致同意向艾奇遜提議，應說服蔣中正請求聯合國託管，為避免臺灣失陷的唯一辦法。美國將支持聯合國託管，並準備在聯合國作出決定之前以派出軍艦防止任何對臺灣的軍事攻擊。⁸⁵

5月30日，魯斯克認為臺灣戰略地位重要性遠超過其它鄰國，已在4月26日向艾奇遜表示，如無美國援助臺灣將不保，臺灣對東南亞國家防禦具有強化的功能。⁸⁶

另外，杜勒斯認為此刻最能表達對抗共產主義決心者，莫過於防衛臺灣。如美國不救臺灣，國際社會將會解讀成爲美國怯戰，其骨牌效應會擴大至地中海、近東及亞太地區。⁸⁷他們兩位均主張美國應以海軍力量，先預防中共入侵臺灣，然後再交由聯合國託管。⁸⁸

韓戰爆發後二日，杜魯門發表聲明，並派出第七艦隊巡弋臺海，遂行中

⁸⁵ *FRUS*, 1950, Vol.6, 349.王瑋,《美國對亞太政策的演變：1776-1995》(濟南：山東人民出版社，1995年)，頁269。

⁸⁶ “Memorandum by the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (RUSK) to the Secretary of State,” *FRUS*, 1950, Vol.6, pp.333-335.

⁸⁷ Stueck, *op.cit.*, p.151.

⁸⁸ *FRUS*, 1950, Vol.6, “Memorandum by the Assistant Secretary of State for Intelligence(Howe) to Mr. Rusk Park Armstrong, Special Assistant to the Secretary of State for Intelligence and Research,” pp.347-351.

立化政策，提出臺灣未來地位問題，謂應由聯合國予以考慮。杜魯門總統在首日布萊爾會議中，在艾奇遜提報有關對來地位處理方式時特別要求加入「對日和約」一項。

事實上，面對新的國際情勢發展，使美國犧牲臺灣換取中共「狄托化」立場漸失。⁸⁹魯斯克受到史密斯「中立化」觀念影響，⁹⁰5月30日後，魯斯克開始思考規劃與臺灣外交模式，初步做法為確保臺灣，不完全與中共切斷關係，考慮艾奇遜與蔣中正個人好惡，建議組成立一個研究小組，要將臺灣三個問題加以整合研商，包括：(一)臺灣地位問題；(二)承認北京；(三)聯合國中國代表權問題。⁹¹

唯恐國府會強烈反彈，魯斯克相信將臺灣予以託管為唯一解決之道，一方面可確臺灣安全，另一方面允許一些政治運動以維持與北京關係。並計畫在6月14至29日趁著赴日協調對日本和約之便，順道向蔣中正提出要求合作，建議艾奇遜轉送一封簡短信函給蔣中正：⁹²

(一)在目前情況下臺灣淪陷已不可免；(二)為避免此事發生，美國對臺灣援助已無能為力；(三)蔣中正要避免臺灣人民流血，所能給予唯一的公開途徑為要求聯合國託管。

事實上，1950年2月14日，毛澤東與史達林簽訂「中蘇友好同盟條約」後，美國軍方一再要求對臺灣軍援，以確保美國太平洋防線安全。3月間，魯斯克出任國務院遠東事務助理國務卿，他一上任即暗示在遏制共產主義擴張中臺灣具有重要性。

5月30日及6月9日，魯斯克向艾奇遜兩度提出「臺灣中立化」方案，

⁸⁹ 1950年6月2日在一次有關遠東局勢跨部會議之備忘錄提到，對中蘇共分離的報告應保守看待，可見的未來中蘇共不會分裂。見 *FRUS*, 1950, Vol.6, p.354.

⁹⁰ 1950年1月，史密斯參議員曾去函臺灣省主席吳國楨，提議停止利用臺灣軍事基地，以免引起中共進攻，臺灣可比照歐洲瑞士中立國地位，將臺灣予以「中立化」(neutralized)。

⁹¹ *FRUS*, 1950, Vol.6, p.348. Finkelstein, *op.cit.*, p.310.

⁹² *Ibid.*, p.311.另外，1953年4月17日中央通訊社華府電：1953年4月17日國務卿杜勒斯在眾院外交委員會上坦承，美國在1950年曾考慮聯合國託管臺灣問題。見陳志奇，前揭書，頁57。

主張由第七艦隊進駐臺灣海峽，阻止中共軍隊解放臺灣。⁹³

所謂「臺灣中立化」主要目的在規勸蔣中正退出臺灣，交出權力，將臺灣交由聯合國託管。

另外，麥克阿瑟將軍則於5月29日及6月14日兩度提出備忘錄，強調臺灣係從阿留申到菲律賓的美國遠東防線上重要一環。並主張重新考慮將臺灣歸還中國。⁹⁴

此時，美國對臺政策雖出現不確定情況，但是派出第七艦隊進入臺海以維臺灣中立化已漸成爲共識。

第三節 小結

綜上論述，在中國大陸全面赤化前後，至韓戰前，美國對臺政策有所變亦有所不變，其中不變者爲美國國家利益，茲列舉如下：

- (一)1948年底至1949年初，國共內戰情勢不利於國府，美國基於國家戰略利益等考量，開始處理臺灣問題，「臺灣不能淪陷於不友好政權」成爲美國軍方與國務院重要共識。國務院已開始認真擬訂對臺灣政策，包括以聯合國名義提出臺灣人民自決，採取對臺灣軍事介入手段，甚至扶持非共之臺灣政府。
- (二)1949年8月，中國白皮書出版爲美國與中華民國間一件大事，美國放棄國府，準備與中共新政權建交，並幻想利用中共牽制蘇聯共黨在亞洲擴張。對國府而言，此舉無異加速國軍在大陸潰敗，美國公開表示對臺灣不予援助至爲明確。受到毛澤東「一面倒」政策及美國大使館人員受中共審判事件影響，使原本美國準備犧牲臺灣以換取中共「狄托化」立場漸失。
- (三)杜魯門1950年1月間所發表的聲明，基本上係沿續美國原有對華

⁹³ FRUS, 1950, Vol.7, pp.314-316, 347-351.

⁹⁴ FRUS, 1950, Vol.7, pp.157-161.

政策，對臺灣採取「袖手旁觀」之不介入政策，等待政治方式解決臺灣問題。直到韓戰前，該政策未能真正落實，然而已飽受各方攻擊。3月間魯斯克與杜勒斯上任後，在美國對臺灣政策受到二位新人影響，對臺中立化政策芻議已漸形成。

- (四) 美國政府認為臺灣必定失陷，美軍公然佔據臺灣勢必引起中蘇共及國際批評，甚至引起美蘇更大衝突。完全放棄臺灣對外則喪失國際威望，面對國內強大民意壓力，認為臺灣丟不得，用不得，中立化政策成為符合美國國家利益最佳選項。
- (五) 韓戰前一年間，美國對臺灣政策在內部決策上出現分歧，國務院深知臺灣戰略地位重要，認為臺灣淪亡在即，刻意保持低調，避免對臺公開承諾；軍方則認為保臺甚為重要，應給予軍援才能有效抵抗中共犯臺。美國則受到國際因素影響，如：蘇聯核子試爆，《中蘇友好互助條約》簽訂及蘇聯在亞洲勢力日益擴張而有 NSC68 產生，此為更堅強之反共政策與區域圍堵政策。對美國國內外而言，必須充實軍事、經濟力量可以對抗蘇聯之影響力量。
- (六) 韓戰前夕，美國對華政策，幾乎劃下休止符，美國國務院已對臺使節下令撤館，兩國外交關係陷入谷底。中共軍隊則在福建部署重兵準備犯臺，臺灣海峽波濤洶湧，臺灣安全危在旦夕。美國政府已由私下轉趨公開地表示要放棄臺灣，不給予軍事援助，亦不會在臺灣建立軍事基地，對臺政策至為明確。
- (七) 雖然，在美國政府對臺政策決策上內部具有高度共識，不能使臺灣淪陷於共黨，或被敵對勢力所佔領。但美國杜魯門政府不予公開承諾對臺灣給予軍事援助，其立場仍維持不變。韓戰前三週，美國對臺灣的未來似有最壞準備，已預留對臺灣政策之調整空間。但美國並未能真正對韓戰預作準備，對此，對美國政府衝擊甚大；相對於國共內戰失敗的國府，美國對臺政策的調整，對臺灣而言感受強烈。

綜合以上論述，1948年底，國共內戰情勢對國府不利，美國着手對可能被中共佔領的臺灣進行政策檢討。其中對臺基本政策目標為防止臺澎為蘇聯所佔用，將大陸與臺灣隔離，避免公開承諾對臺責任與擁有對臺灣的權力。至韓戰前夕，美國國務院、國防部等單位雖有不同意見或建議，基本上，臺灣對美國之國家安全利益始終為其所關注，中華民國政府是否能繼續存在則無太大興趣。之後，外交與軍事兩大系統對臺政策的爭辯中，對國家威望則非常在意。

美國在韓戰約半年前，在兩極國際體系、國內外情勢重大變化與壓力下，為了國家安全利益與國家威望，正由「袖手旁觀」消極政策，逐漸出現調整現象。

但是，美國政府與中共交往的想法仍維持不變。尤其在1950年3月魯斯克與杜勒斯上任後，積極地對臺灣政策做出建議，對決策具有重大影響。

美國政府為了維持必要的國家威望，一旦採取對臺灣較為強硬立場，可能會有戰爭提早發生的風險，影響所及，美國對臺灣中立化政策芻議出現，至韓戰爆發，美國政府才正式公開該項政策。

筆者在此提出一個問題，美國政府於韓戰爆發時對臺灣政策之轉變係即興之作，或經過一段時間之醞釀？

從美國對臺政策的決策過程加以檢視，吾人得知中立化政策係經過一段時間醞釀，絕非突發之舉。

一般人認為「韓戰爆發改變了美國對臺政策」，從決策過程看它並非單純地一夕生變。其中存在著美國國家安全利益，包括與蘇聯的對抗關係，國際形象與領導威望，臺灣對美國具有重大戰略價值等因素。

經過本章對韓戰前美國對臺政策的討論，可清楚知悉，約在韓戰前一年半美國基於國家利益與國際戰略評估的認知，未來臺灣可能出現安全上的變化與重大威脅，美國政府不能不認真地檢討對臺政策，加以決策組織中具影響力的重要主管有所調整，開始注入新的思維，影響了決策結果，新的對臺政策已漸趨形成。只不過在新的國際情勢，美國基於國家利益之考量，暫時不宜公開新政策而已。

另外，韓戰前美國有意將「臺灣由聯合國託管」，為何在韓戰爆發後無疾而終，反而立即派遣第七艦隊積極介入臺灣。對此，隨著戰況演變，美國已無暇它顧，一旦提出聯合國對臺灣託管，曠日費時，緩不濟急。且蔣中正對此舉堅決反對。

筆者認為，韓戰爆發，杜魯門在「六·二七聲明」提出臺灣地位問題，為美國希望能在國際間主動掌握先機，預留未來對臺灣問題處理空間，同時，派遣第七艦隊巡弋臺灣海峽，以軍事力量介入臺灣，藉以支援朝鮮半島作戰，其最終目的在維護及爭取美國最大國家利益。

韓戰前夕，美國對臺灣政策除了對臺獨運用、聯合國託管、採取兩個中國政策外，中立化政策已成為美國政府重要決策選項。

