

第六章 從政府政治模式看韓戰期間美國對臺中立化政策決策過程

在前面第四、五章已分別以理性模式及組織模式對韓戰初期美國中立化政策決策過程予以檢視與詮釋。本章將以政府政治模式分析中立化政策的決策過程。

在第二章中提過，政府政治模式為決策參與者基於個人在團體之權益，主要係政府各級職位參與者間進行商議的過程，為政府官僚之間不斷互動的結果。

該情況所以發生，其理由為：第一，一位官員無法做到既有權力、又有智慧、時間，以一己之力進行所有決策。第二，具有影響力的官員對解決問題往往異議叢生，無法避免地加以面對。¹

在政府的決策過程中，亦可見到決策雙方政治性拔河遊戲，其決策結果並非組織之產物，而是經由協議遊戲中所產生的結果。²因此，在政治模式的決策互動過程中，行動管道中何者去從事協議就成了決策靈魂人物。

在外交決策過程中，各部門主管面對個人對組織的職責時，個人反應不一，可能因此而衍生出另外問題。在不同組織拔河或協商下，自然形成不同之決策結果。³

本章將以政府政治模式分析美國杜魯門政府在韓戰期間臺灣中立化政策的決策過程。其中第一節在討論中立化政策與臺灣地位的關係，為何美國政府韓戰爆發時提出臺灣地位問題？其真正目的何在？此與韓戰關係如何？美國政府在中立化政策下對臺灣地位的處理，在「六·二七聲明」中直指三個方向：(一)靜待太平洋安全恢復；(二)對日和約的簽訂；(三)聯合國的考慮，其主要內涵如何形成將在本節中討論。

第二節將以政府政治模式看中立化政策下臺灣地位問題，其相關決策過程，包括：(一)戰略評估；(二)決策與認知目標；(三)決策選項與參與管道。

¹ I. M. Destler, *Presidents, Bureaucrats, and Foreign Policy: the Politics of the Organizational Reform*, p.54.

² Allison, Zelikow, *Ibid.*, p.255.

³ *Ibid.*, p.256.

第三節為小結，對以上二節加以歸納並以臺灣地位問題的提出為案例加以驗證，本章的假設為：

H3:決策參與者一旦涉及重大政治考量時，會調整自己立場或配合領導人觀點。

第一節 中立化政策與臺灣地位

韓戰前，美國對臺政策仍維持杜魯門「一·五聲明」主要內涵，即沿續美國既有對華政策，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；在臺灣地位問題上，堅持依「開羅宣言」及「波茨坦宣言」宗旨，並認為臺灣應歸屬中國。

韓戰爆發前二日，美國對臺政策將有變動之傳言不斷，為此，艾奇遜召開記者會，他重申杜魯門總統「一·五聲明」之對臺政策將維持不變：美國將提供經濟援助給國府，但不會提臺灣軍事裝備及建議。⁴但是並未提及臺灣歸屬問題。

事實上，杜魯門「一·五聲明」係在艾奇遜說服下出面發表，主要為國防部與參謀首長聯席會議主席支持軍援臺灣，與國務院以政治解決之主張出現分歧，在兩部門經一番較勁下，歷經一場國內「親臺派」與「棄臺派」角力，最後由國務院意見勝出。

韓戰爆發後二日，杜魯門總統公開布萊爾會議決議（「六·二七聲明」），其中有關對臺政策，除派遣第七艦隊巡弋臺海外，同時提出決定臺灣未來地位的方向，即：（一）靜待太平洋安全的恢復；（二）對日和約的簽訂；（三）聯合國的考慮。

美國在韓戰前對臺灣地位問題，堅持依「開羅宣言」及「波茨坦宣言」宗旨，認為臺灣應歸屬中國，本無疑問。韓戰發生，美國提出臺灣地位問題並明示決定臺灣未來地位的方向，顯然。美國中立化政策與臺灣地位問

⁴ Paige, *op.cit.*, p.63.

題有關，美國在此時提出高度敏感性問題，其目的何在？其中的轉變，已分別在第四章理性行為模與第五章組織模式討論過。

本章要從政府政治模式看中立化政策下有關臺灣地位問題。本節將分別對決定臺灣未來地位三個方向加以論述，其中有關聯合國的考慮包含聯合國之中國代表權問題。

本節為求對美國政府之中立化政策之了解，筆者擬先討論早期美國與臺灣關係，其次要探討涉及臺灣地位問題的三個方向，即：靜待太平洋安全恢復、對日和約簽訂及聯合國的考慮。

壹、早期美國與臺灣

回顧過去二百多年來，國際強權先後企圖染指臺灣，美國在國際舞台雖屬後來居上，但對臺灣垂涎已久。1842年中國與英國在第一次鴉片戰爭中戰敗，雙方簽訂「南京條約」。該條約堪稱喪權辱國，使中國國際地位下降，國際強權伺機入侵中國並要求援例訂立不平等條約。美國受到啓示開始萌生佔領臺灣之意圖。⁵

1854年美國海軍提督裴里(Matthew C. Perry)率艦登陸基隆，完成軍事和物產調查後向美國政府提出報告，其中提到：「占全球四分之一的東方地區，於此亟應建立美國基地，作為保持美國在東方海上權利的手段，而且是絕對需要的一項手段。」「先在臺灣建立一個美國殖民地或居留地，做為美國發展東方商務中心。」「先在臺灣建立美國海軍基地，擔負各種不同的任務。」「臺灣恰好位於中國沿海主要商港口的前面，在海陸軍事上處於有利的地位。只要配備實力相當的海軍，不僅足以掩護並控制一些商港，而且可以控制中國東南沿海人口。」⁶以上為美國早期對臺灣戰略價值之評估報告。

美國官員中對臺灣最感興趣者首推海軍准將裴里(Mathew C. Perry)及

⁵ 馮啓人，《美國對華政策與臺灣問題》(臺北：海峽學術，2002年)，頁67。

⁶ 王曉波，《臺灣前途論集》(臺北：帕米爾，1989年)，頁2。

美國首任駐華大使顧興(Caleb Cushing)二位，他們以佔領臺灣為職志，其信念為「牢牢地控制太平洋諸島，使盎格魯撒克遜族在亞洲東岸繁衍生息。」⁷

1867年5月，美國商船羅妹(Rover)號在紅頭嶼(今蘭嶼)失事，船長登陸後為土著殺害，駐廈門總領事館李向德(Charles W. LeGendre)唆使亞細亞艦隊司令貝爾(H. H. Bell)對臺灣採取軍事行動，藉搜捕兇手之名強行登陸臺灣，但在勢單力薄下無功而返。

眼見歐洲各國在臺灣勢力日增，美國慫恿日本採取侵略手段，在1874年有第二波侵佔南臺灣之舉，此一戰役有美國海軍軍官(Douglas Casel)及瓦生(Jawes Wasson)為其輔翼。此為美、日聯手窺伺臺灣之濫觴。⁸

甲午戰爭中國戰敗，美國公使田貝(Charles Denby)隨李鴻章前往日本，一再建議他對割地一事不要堅持拒絕。⁹可見當時美國對臺灣的心態。此時，俄國一向覬覦中國東北與朝鮮，設法引導日本侵略矛頭指向南方，對日本的要求與中國的割讓則不表任何異議。

無可否認的，臺灣在歷史上具有戰略地位與價值，在中國大陸國勢與權力衰退下，臺灣早已成為國際強權爭相覬覦之地，而臺灣的命運與國際關係息息相關，因為臺灣早已與國際社會發生關係。同時，中國大陸一旦出現動亂，大陸人民或避難或移民來臺絡繹不絕，使臺灣政治與社會不斷產生變遷，兩岸關係實在難以切斷。

筆者認為，臺灣有其戰略地位，臺灣的歷史發展很難不受到國際與中國大陸因素的影響，且無法閉關自守而幸存。此點對於臺灣的未來，是福是禍，有賴其政治領袖或領導階層的認知與作為。尤其在全球化的今日，臺灣領導者的思維可能會影響臺灣未來的命運。¹⁰

第二次大戰戰史顯示出美國對臺灣的戰略地位與價值認識深刻。第二次世界大戰(1941年)日本發動太平洋戰爭，以臺灣為支援前進地區。日本海

⁷ 同前註，頁 67-68。

⁸ 同前註，頁 68。另外，中共近年針對臺灣提出「外國勢力介入」說法應指美國與日本對臺灣的介入。

⁹ 李國祁，〈析「馬關條約」的簽訂及其影響〉，《海峽評論》，1995年4月，頁9。

¹⁰ 臺灣問題從臺灣信史時期一開始已國際化。詳見張讚合，前揭書，頁17。此外，筆者認為中國大陸與臺灣休戚與共的歷史關係不應刻意受到忽視。

軍主力登陸菲律賓呂宋附近林加延灣(Lingayen Gulf)，其準備工作即在基隆、桃園與澎湖等地，其中高雄曾為 1942 年日軍發動入侵爪哇前進基地。

1944-1945 年間，臺灣成為日軍戰機的前進作戰基地。臺灣一旦做為軍事基地，則有如 1941 年間日本控制琉球群島、中國大陸東方周邊區域之情況。¹¹美國基於過去戰爭的歷史教訓，對臺灣在遠東的政治與軍事上戰略地位印象深刻，並認為臺灣最後命運一定要依賴美國，除非美國放棄臺灣。臺灣一旦為不友好勢力所掌控將是美國的重大災難。¹²此為韓戰前後美國對臺灣戰略地位與價值的決策認知。

貳、臺灣未來地位

韓戰爆發，杜魯門在「六·二七聲明」中指出決定臺灣未來地位的三個方向：(一)靜待太平洋安全恢復；(二)對日和約的簽訂；(三)聯合國的考慮。三者構成中立化政策的主要內涵，以下將分別加以討論。

一、靜待太平洋安全恢復

美國政府對臺灣未來地位的處理與決定，提出太平洋安全恢復旨在主動掌握對該問題的詮釋權。如此，具有處理上的主動權而不受制於別國。

韓戰爆發，對美國太平洋安全構成重大影響。在杜魯門「六·二七聲明」指出，中共軍隊佔領臺灣對太平洋安全及執行任務的美軍部隊構成「直接威脅」。¹³

太平洋安全恢復，即表示韓戰已經結束，中共無意圖犯臺，臺灣海峽未出現危機與衝突，臺灣沒有淪陷之虞。一旦有任何情況出現，臺灣問題可

¹¹ *FRUS*, 1950, Vol. 7, p.164.

¹² *FRUS*, 1950, Vol. 7, p.165.

¹³ Harry S. Truman, "Statement by the President on the Situation in Korea," June 27, 1950.

<http://trumanlibrary.org/publicpapers/>

不用費心處理。如此，美國對臺灣的軍事介入則可長可久。

靜待太平洋安全恢復做爲對臺灣問題處理的方向或時機，其內涵甚爲抽象，其標準亦難以界定。主要在於中國大陸赤化後，隨即爆發韓戰，對美國形成國家安全利益重大利益威脅，太平洋安全秩序有待恢復才要去解決所謂「臺灣地位問題」，換言之，力求排除因韓戰所引發的相關安全威脅，遠比處理臺灣問題重要，拋出臺灣地問題可預防其他各國介入其中。

筆者認爲，此舉可由美國政府片面認定，並可做爲最後的條件，以此做爲國家對外談判的籌碼，亦屬於一項極爲主觀的認知。

第二章第三節提過，在外交政策之決策爲「政治上必要過程」，¹⁴在外交政策之決策過程中，往往屬於政治過程，決策者會多了國家利益思維，少了原則與價值衡量。

美國爲了維護其軍事介入臺灣的有利條件，在提出臺灣未來地位問題之際，同時提出此一解決方向，至於太平洋安全在何種程度下才算恢復，太平洋地區範圍如何界定，一切由美國自行詮釋，美國政府可以保留相當大的解釋彈性與空間。

當時美國政府對中華民國的態度與政策尙未完全改變，在7月19日杜魯門總對國會有關韓戰之特別報指出，美國對臺灣的行動「事涉基本安全」問題。並重申軍事中立化政策，包括：影響臺灣的政治問題並無任何成見，不對臺灣尋求特殊地位或特權等。¹⁵如此觀察，美國第七艦隊介入臺海可視爲一項權宜之計，戰爭一結束，美國希望與臺灣不再有任何瓜葛。因此，美國派遣第七艦隊主要目的並非在保護臺灣。吾人展閱讀歷史，有「韓戰爆發，美國防衛臺灣」之描述，經以上討論發現事實並非如此。美國政府決策時以國家安全利益做爲主要考量，因此，派出第七艦隊在避免戰火波及臺灣安全，預防威脅到美國國家安全。

¹⁴ David A. Baldwin, "Making American Foreign Policy," *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 12, No.3 (September, 1968), pp.389-390.

¹⁵ Harry S. Truman, "Special Message to the Congress Reporting on the Situation in Korea, July, 19, 1950." [//www.trumanlibrary.org/](http://www.trumanlibrary.org/)

靜待太平洋安全恢復的主張為美國政府在國際間重大政治性處理手段，其中涉及蘇聯、英國、中華民國等國。亦為高度敏感性之外交關係。

二、對日和約的簽訂

在對日和約方面，1951年舊金山和約及1952年中日和約(日本稱「日華平和條約」)，先後在韓戰期間完成簽訂，此為美國中立化政策下執行的結果。雖在(最後訂約)時間上已超過本論文之研究範圍(1950年10月)，但是在簽訂過程與中立化政策相關，因此，有必要加以討論，並以政府政治模式檢視美國政府對此決策過程。

回顧訂約前相關情勢，1949年12月至隔年3月15日間，美國無任所大使傑賽普曾訪問遠東地區14個國家，到達日本時，他曾向麥克阿瑟徵詢有關對日和約意見。他同時先向麥克阿瑟表明，與日本締結和約可做為對抗亞洲共黨之有力措施，亦可證明美國並非帝國主義者，甚至可滿足日本人的合法期望。麥克阿瑟表示贊同。¹⁶

1950年10月「杜麥會」中，麥克阿瑟曾強烈向杜魯門表示贊成和日本簽定和約。主管遠東事務的助理國務卿魯斯克在12月間曾表示，雖然建議解除麥克阿瑟在韓戰任聯合國軍最高統帥一職，但他仍主張派麥克阿瑟全力推動對日和約，反映出其對日和約的見解受到相當重視。¹⁷

韓戰爆發，美國國防部長詹森顧及韓戰期間和日本簽訂和約，恐對美國使用日本基地造成不便，他認為簽訂時間並不適當。加以美國參謀首長聯席會議在1950年元月決議認為，蘇聯與中共不會贊同美國在對日和約談判的立場，因此認為對日和約在時機上並不成熟。

但是艾奇遜發出警告說，延長佔領日本時間將會消耗大量美國資源，希積極促成東京與亞洲共產黨達成和解。1950年3月陸軍部次長長沃里斯(Tracy S. Voorhees)提出「半媾和」解決方案。即日本在名義上恢復主權，對人民政行使

¹⁶ 戴萬欽，前揭書，頁476。

¹⁷ 同前註，頁476-477。

權力，美國將留下盟軍最高統帥部(Supreme Command of Allied Powers, SCAP)繼續對日本政府實施潛在統治，國防部與國務院對此一方案終於達成妥協。¹⁸

有關對日和約的意見反應，盟軍最高統帥部與參謀首長聯席會議的意見未必相同。麥克阿瑟指出，參謀首長聯席會議曾一度推薦他訪問臺灣的意見遭國務院否決，參謀首長聯席會議在對日和約問題上的立場，自然被否決。於是，麥克阿瑟向傑賽普大使建議，請艾奇遜與杜魯門直接討論和約問題，並且要求明確授權以進行和約談判。¹⁹於是，對日和約的協商與簽約之決策回到總統與國務卿身上。

總括而言，早在 1947 年 3 月，盟軍最高司令官麥克阿瑟將軍即主張應儘早締結對日和約，但是在當時美蘇對抗關係白熱化、以及海內外各種情勢的消長下，對日媾和工作一直延宕，直到 1950 年才開始緊鑼密鼓地動起來。尤其在 6 月 25 日韓戰爆發，促使美國試圖爭取日本成為太平洋反共陣線的成員，因此更加積極推動對日和約的工作。

美國確定對日媾和政策，並任命杜勒斯為該案之國務院顧問，韓戰爆發後美國對日媾和步伐則更為快速。²⁰

事實上，對日和約在韓戰前美國早有腹案，主要基於日本對美國有安全利益考量，如軍事安全等。美國恐怕日本與中共建立關係，在長期佔領下，會消耗美國資源。韓戰爆發後，對日媾和步伐加快，杜魯門並任命國務院顧問杜勒斯為對日和約特使。

1951 年 6 月杜勒斯訪問英國，與莫理遜(Herbert Stanley Morrison)達成折衷方案，不邀請中國參加對日和會。杜勒斯對此解釋為：中國未能參加此次和會至感遺憾。不幸的，中國內戰及盟國態度已造成一種情勢，以致對於單一中國代表不能獲致共同協議。因此，盟國面臨困難抉擇，只有一個選擇，即一般盟國進行締結對日和約時，不必由任何一個中國政府共同

¹⁸ 信夫清三郎編，《日本外交史》(下冊)(北京：商務印書館，1980年)，頁 770。

¹⁹ 同前註，頁 477。

²⁰ 同前註，頁 250。

簽字。²¹對中華民國政府而言可說受害最深，在國際強權縱橫捭闔下反而無法參加舊金山和會。主要原因為中國分裂英國承認中共政權，對美國決策形成影響，美國在韓戰爆發急於促成該和會，以維護自己國家利益。

三、聯合國的考慮

韓戰之前中國分裂，在國際體系下中共一直想取代中國華民國地位。雖然美國政府準備放棄中華民國，雖明白表示採取否決的態度與立場相對，但時而見到曖昧不明的一面。

1949年10月1日，中共在北京建立新政權，中華民國政府在12月間自四川成都遷都臺北，中國頓時分裂成爲二個政府，於是產生中國在聯合國代表權問題。

韓戰爆發，中共同機進入聯合國，蘇聯等國成了中共代言人。於是中國代表權問題在聯合國成了兩極對抗下的外交戰場。

筆者認爲，中國分裂，中華民國政府遷臺，韓戰爆發美國爲了國家利益採取中立化政策，拋出臺灣地位問題。在兩極對抗體系下，使原有之中國代表權問題，因提出「六·二七聲明」使臺灣地位問題更形複雜。

美國提出臺灣中立化政策之際，並未經過國聯合國的討論或與其他國家協商，採取片面軍事手段介入臺海(中國事務的敏感地帶)。事後對美國亦出現外交紛擾現象。

具體而論，中國代表權問題與臺灣地位問題，涉及國家主權與領土問題，茲事體大。兩者關係爲一體的兩面，但在性質上略有差異：前者係韓戰前由中國分裂所形成；後者爲韓戰爆發，美國爲維持國家安全利益，以軍事手段介入臺灣後採取相關配合措施。前者爲兩個中國政府在國際社會對「正統」的爭奪；後者起因於韓戰爆發，美國以大國姿態爲國家利益以軍事介入所形成。

在國際體系中，前者受到兩極對抗影響甚大；後者以美國爲幕後推手，

²¹ 張龍吟，《中日和平條約簽訂過程回顧》(臺北：幼獅，1911年)，頁12-13。

並有英國想介入美國的決策。

在認知與決策中，美國政府對前者認為該問題遲早要加以解決，韓戰爆發後仍不贊同中共進入聯合國，並希望與韓戰問題切割處理；對於後者則認為韓戰因素影響到臺灣安全，有被共黨佔領的顧慮，如不幸發生，對太平洋地區安全及執行任務的美軍部隊構成直接威脅。

就事後的發展看，1971年中共進入聯合國，同時，中華民國退出其參與創立的聯合國。至於臺灣地位問題，至今仍餘波盪漾，往往成了臺獨運動的理論依據。至今仍成爲美中臺最具敏感性的問題。

美國於韓戰之際提出臺灣地位問題，原本希望戰爭一結束，再行尋求解決之道。只是，對中華民國的傷害已造成，難以回復。

中國共產黨於1949年10月1日建立新政權後，一直想進入聯合國並企圖取代中國在聯合國的代表權。另外，在11月中共致電聯合國祕書長及主席，認爲中華民國駐聯合國代表團不能代表中國，應予驅逐；12月底，蘇聯在安理會上亦提出此一詰難，1950年元月，蘇聯再度提案排除中華民國遭到否決後，遂以不參加安理會會議做爲抗議。²²中華民國原爲聯合國會員國，且爲創始會員國與常任理事國。從此，開始每年聯合國會籍的保衛戰。

美國在中國大陸淪陷後即有意承認中共政權，韓戰前美國在表面上公開表示支持國府在聯合國代表權地位，實際上美國仍寄望未來能與中共交往。

1950年1月13日美國雖帶頭否決蘇聯之驅逐中華民國政府代表提議，接納中共進入聯合國安理會的S/1443號提案，但是美國駐聯合國代表葛羅斯聲明中稱蘇聯提案的反對票不算否決票。並表示如果安理會多數票贊成蘇聯提案內容，美國將「加以接受」。另外並說明在中國代表權問題上，即使美國成爲少數也將接受投票結果。國務卿艾奇遜甚至特別通報各友好國家，美國希望各國對有關中國在聯合國代表權問題上不要隨著美國投票。²³

美國對中國代表權問題處理態度顯得相當曖昧，有放任發展的趨勢，因

²² 《中華民國史事紀要—中華民國39年1至3月份》，頁87-88、90-92、96-97、139-140。《顧維鈞回憶錄》(第七分冊)，頁634-638；中華人民共和國對外關係文件集(1949-1950)(第一集)，頁85-87。

²³ Stueck, *op. cit.*, p.146.

爲，美國對臺政策仍維持「放手」、「等待塵埃落定」政策。

事實上，1950年3月23日美國國務卿艾奇遜致函有關國家使節團與領事團，函中對聯合國祕書長的備忘錄有所澄清，認爲將聯合國代表權問題與各會員國政府的承認問題結合一起，從實踐觀點看至爲不當，從法律理論角度看是錯誤的。²⁴

在信函中，美國清楚表達在聯合國安理會之中國代表權立場：(一)美國承認國民黨政府；(二)美國反對驅逐國府在聯合國代表或給予中共在聯合國代表權；(三)美國相信聯合國代表權問題爲程序性問題，可由聯合國各機構之必要多數決結果；(四)美國將接受由各機構就此問題所做出合乎會議規定的多數決之決定；(五)美國相信聯合國各會員國應依據自己的環境、利益及其對聯合國最大利益的了解，自行決定如何對此問題進行投票。²⁵

另外在信函中指出，美國不願任意干涉正常會議程序，包括各會員國家間自由地討論及決議。最後，美國將聯合國目前所產生的情況歸咎於蘇聯不願接受多數決，蘇聯代表則以不參加聯合國會議表示抗議。²⁶

此期間美國對中國代表權的政策爲：(一)支持國府在聯合國的席次；(二)反對中共加入聯合國；(三)以堅守會議程序與不公開干預各會員國的決定爲原則。在美蘇對抗的兩極國際體系下，在聯合國中對抗關係依然存在。但是，美國想與中共交往的念頭尚未消除。

韓爆發後，美國立場發生了轉變，主要原因爲考慮到國內和其他因素。美國政府認爲已採取了我們所不願意採取的措施，安理會也偏離了它制止侵略的根本任務。並指出一旦朝鮮危機獲得解決，將願意根據事實考慮中國代表權問題。²⁷

韓戰爆發，美國全力打韓戰，有關中國代表權問題則採取冷處理方式。換言之，美國因韓戰影響了美國對中國代表權處理的進度與重心。

²⁴ *FRUS*, 1950, Vol. 2, p.244.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

²⁷ 〈美國參加聯合國大會代表團會議紀錄〉(華盛頓，1950年9月7日)，《美國對華政策文件集(1949-1972)》，第1卷(上冊)，頁286。

韓戰爆發，在中立化政策下，美國政府採取事介入行動，對臺灣在政治上予以凍結，中國代表權問題只好向後推延處理。

韓戰爆發後，美國政府在遠東問題中以韓戰處理為優先考慮，中國代表權問題則暫緩擱置，予以冷處理。²⁸

韓戰前美國對中國代表權立場為，不表支持聯合國驅逐國民黨人，亦不接納共產黨人，態度顯得曖昧不明；韓戰發生後，美國認為在朝鮮半島的軍隊有中共的軍隊加入其中，顯示中國共產黨正積極地支持蘇聯實現朝鮮統一目標。此點，足以反對中共進入安理會。²⁹對此，中共參與韓戰直接或間接影響了美國對臺政策。

在聯合國外交戰場中，中國代表權問題浮現臺面，尤其聯合國成為兩大集團的外交戰場，美國表面上雖然支持國府在聯合國地位，但由於中共新政權成立，英國等承認中共政權，美國則以韓戰為由對此問題予以冷處理。其中有美國國家利益的考量，更有國際間複雜的因素存在。

更有甚者，美軍在韓戰戰場出現重大傷亡之際，以中共進入聯合國為條件換取韓戰停火之提議，甚囂塵上，此為犧牲臺灣以求取朝鮮半島和平之主張。加上蘇聯等附庸國為中共幫腔，中共國際活動積極，於是，中國代表權問題成了美國外交決策上的難題。

美國在韓戰初期對此問題所採取態度如何，是否冷處理或一直支持國府地位，其企圖與中共交往的想法是否能繼續維持，值得探究。

美國總統杜魯門在韓戰爆發後，發表「六·二七聲明」涉及美國對臺政策，有關中國在聯合國代表權問題再度受到評估。

6月29日，美國聯合國顧問培根(Ruth Bacon)致遠東事務局中國事務辦公室代理副主任弗里曼(H. Freeman Matthews)在備忘錄中提到：(一)北韓攻擊南韓可能成為一項嚇阻，對著正想要轉向支持中共為中國代表權國家；(二)美國總統聲明將美國置於保護臺灣的地位，並向國府發號施令，對國民黨

²⁸ 蘇聯在聯合國安理會強力支持中共進入聯合國，企圖驅逐中華民國在聯合國席位，美國認為必須等待韓戰告一段落再行處理該問題。見“Notes of the Week,” *The Economist*, August 5, 1950, p.255.

²⁹ 〈美國參加聯合國大會代表團會議紀錄〉，頁287。

所控制下惟一領土(筆者按：係指臺灣)的重要性提出質疑。此舉動搖了美國一向堅持的中國為擁有否決權的大國之事實基礎。從邏輯上來看，儘管美國無意支持中共成為中國代表，但總統聲明似乎在剝奪國府之中國代表權而為。安理會出現空缺時，將會造成法律上複雜的局面；(三)安理會在週四就韓戰局勢的強行措施投票結果顯示，如國府代表未參加時，贊成該案就不到七票而告失敗。在此情況下，在安理會中如可獲得可靠多數票實為當務之急。目前，美國相信任何有關中國代表權的改變實為大家所不樂見。³⁰

8月間，杜魯門總統特使哈理曼前往東京與麥克阿瑟將軍會談後，麥克阿瑟向其表示，美國永遠不要承認中國共產黨政權，主張不惜使用否決權，也要阻止中共進入聯合國。³¹

中國大陸淪陷，國府國際地位丕變並影響國際體系。雖然，國府為聯合國創始會員國。中國分裂，在兩極對抗中，美國原本消極的支持政策，在韓戰因素下，美國只好盡可能維持中國代表權問題在聯合國中不致產生波動，以處理韓戰為優先。因此，美國政府在中國代表權的決策因韓戰因素而有所檢討與調整。

國府鑒於大陸淪陷與蘇聯支助中共有密切關係，乃於1949年秋在第四屆聯合國大會控訴蘇聯違反聯合國憲章以及未履行1945年與中華民國友好同盟條約之義務。尤其因為大量軍援中共並阻止我政府恢復東北主權而違背其不協助中共之承諾。該項控訴案經奮鬥三年後，終於在1952年2月1日於聯合國第六屆大會中以26票對9票，24票棄權獲得表決通過。此案肯定了蘇聯扶植中共之事實，亦穩固了中華民國在聯合國代表權地位。³²

在兩極體系下，蘇聯在聯合國為中共代言人，美國對蘇聯於韓戰中的角色仍有質疑，因此美國對蘇聯有關中共加入聯合國的提案不予同意。尤其中共加入韓戰後，美國正式與中共為敵，基於美國國家威望與國內民意，更不可能同意中共進入聯合國。但從長期看，美國對中共仍未放棄與其交

³⁰ *FRUS*, 1950, Vol.2, p.246.

³¹ *Ibid.*, p.428.

³² 吳相湘，《俄帝侵華史》(臺北：國立編譯館，1976年)，頁8-9。

往的念頭。

1950年8月1日，遠東事務助理國務卿魯斯克致函國務卿，希望彼此能達成三點共識，即：(一)北韓應退回至38度線；(二)蘇聯代表應返回安理會；(三)聯合國中國代表權問題應考慮到該組織(意指聯合國)，不應屈服於與北韓相關的蘇聯之勒索。而且要求北韓軍隊退回至38度線後，才可能去考慮中國代表權問題。但希望以功過(merit)在安理會中予以討論。美國並未承認中共政權，因為在聯合國59個會員國中，僅有16國承認中共政權。³³

在國際體系下，戰爭使美蘇兩國的對抗更為嚴重。美國對中國代表權決策，隨著韓戰發生美國的立場與態度更為強硬。對美國而言，先解決韓戰問題才能談中國代表權問題，並以此做為解決韓戰的籌碼。

於是，聯合國淪為美蘇兩大集團國家間外交戰場，中國代表權問題與韓戰產生關聯。

1950年9月，美國政府為因應第五屆聯合國大會，蘇聯陣營可能在會議一召開即提出中國代表權問題，有關美國行動方向，在國務院所準備的立場說明書指出：(一)在全體會議(Plenary Session)採取行動前，中國代表應在代表資格審查委員會(the Credentials Committee)或大會中提出討論；(二)聯合國大會中以簡單多數決定或由三分之二多數決定，在表決上確有必要；(三)在中國資格審查是否投票，應否在大會中採取秘密投票；(四)在中共代表權優先決定下，聽證會是否有必要；(五)中華民國代表應准予投票，此事涉及資格問題；(六)在聯合國大會做成決定，兩個中國代表不應同時列席於聯合國之中。³⁴

對於蘇聯集團(主要提議者為蘇聯及印度)可能以不主持方式杯葛聯合國大會，美國政府表不退讓的立場。³⁵1950年9月14日由國務院在所提出「立場說明書」中，清楚表達對中華民國的立場，有關會議運作與會議程序上攻防，美國國務院全力支持中華民國。在9月19日「美國代表工作書」

³³ FRUS, 1950, Vol.2, p.255, 270.

³⁴ Ibid., p.275-281.

³⁵ Ibid., p.289.

(United States Delegation Working Paper)對於該問題形成，如何處理及其它程序問題等說明甚詳。美國的立場為：該議案依憲章及 84 條規定，應列為「重大問題」，要由三分之二表決通過；反對祕密投票及反對蘇聯會要求代表中共到聯合國聆聽該議案討論。³⁶

在 9 月 19 日聯合國大會的召開中，美蘇兩大集團國家，對中國分裂後，所謂「中國代表權」問題，隨著韓戰發生，兩大集團在聯合國短兵相接，對抗更為明顯而緊張。

美國在韓戰後，在聯合國之中國代表權問題上，相對地採取較為強硬的立場。但是美國政府對臺灣未來地位處理，一切等待韓戰結束後再行決定。

筆者要提出一點，在中立化政策下，美國的第七艦隊在臺灣海峽巡弋，中共認為該行動為「武裝侵略中國領土」。³⁷美國不可能承認中共政權為聯合國代表，但亦不可能放棄對臺灣地位問題的提出。否則，美國政府對臺海的介入恐將師出無名，足以引起美國國內外的批評。

韓戰尚未結束，一旦中共新政權在聯合國取得中國代表權，美國在國際間勢必撤離第七艦隊，否則有侵犯中國領土與主權之嫌。因此，美國對中華民國之聯合國代表權問題，漸趨低調處理，但未必表示美國政府在未來不想與中共政權打交道。

美國支持國府仍有其國家利益考量，一切視環境與情況決定，尤其在中國代表權政策下要視聯合國大會特殊情況而定。³⁸在複雜的國際與國內政治因素交錯下，可見到美國既想未來與中共建立外交關係，但又迫於現實環境，不便公開直言。另外，在中立化政策下對中華民國在聯合國代表權態度上益顯曖昧不明。

換言之，美國政府對中國代表權的決策係以政府政治模式加以處理。

³⁶ *FRUS*, 1950, Vol.2, p.300.

³⁷ 郝雨凡，前揭書，頁 50。

³⁸ *FRUS*, 1950, Vol.2, p.289.

第二節 決策與行動管道

第二章第三節中提過，外交政策為國與國互動關係的結果，在決策中具有政治性考慮，它往往不是理性決策亦非組織決策產物。政府政治模式為外交決策中「用國家安全玩政治」。本節將以政府政治模式來看中立化政策中對臺灣地位問題提出之決策過程。其中包括：(一)戰略評估；(二)美國國家安全認知與目標；(三)決策選項與參與管道。

壹、戰略評估

1949年12月30日美國國家安全委員會制訂 NSC48/2，該文件提到，日本、琉球群島菲律賓構成了美國在東亞戰略防禦圈的第一道防線。1950年1月艾奇遜在美國新聞俱樂部發表講話，首次公開提出美國在太平洋地區防衛線係從阿留申群島，經日本、琉球到菲律賓，明確將日本納入美國在遠東的防衛體制，日本的軍事戰略價值受到充分肯定。

不久，參謀首長聯席會議主席布萊德雷訪日後表示，「曾經是敵對的國家，對我國而言不僅是太平洋最堅強的堡壘，而且作為太平洋戰爭的勝利果實，為留在我們手中真正唯一有價值之地。說明美國在日本及琉球保持堅強的基礎。」³⁹其後不久，在琉球開始展開大規模軍事基地建設。軍方堅定認為，由於共產主義在中國獲勝的「大禍」，「在亞洲大陸日益發展的動亂及其共產主義的傾向」。美國不能失去對日本的緊密控制。在日本基地「為我們提供了中間集結區域，由此可以使我們的軍事力量達到亞洲大陸和蘇聯。」

筆者認為，美國對外政策比重在全球為重歐輕亞，在遠東為重日輕華。然而，韓戰因素使臺灣直接構成對美國安全上威脅，美國政府才改為積極介入政策。

³⁹ 王瑋，前揭書，頁 249。

儘管二次大戰後日本憲法規定不允許建立軍隊，美國的軍事計畫制定者依然要求杜魯門對東京施壓，要其新武裝並部署自己的軍隊。國務院爲了將日本拉進美國陣營，主張必須先與日本媾和。只有儘快恢復日本的主權才能大量減輕該國人民日益滋長的不滿情緒。

韓戰爆發，美國杜魯門政府發表「六·二七聲明」，提出臺灣地位問題，認爲臺灣未來地位要由太平洋地區安全恢復，對日和約或聯合國予以考慮。

此舉，與數月前美國政府所公開聲明相比較，形成極大轉變。杜魯門在「一·五聲明」中表示支持 1943 年 12 月 1 日之「開羅會議」，並指出美國現今並無意在臺灣建立軍事基地，亦不供應軍事援助給臺灣，明確顯示美國政府不再介入國共內戰衝突之中。⁴⁰

對此中華民國外交部在 28 日發表聲明，「臺灣係中國領土之一部份，乃爲各國所公認，美國政府在其備忘錄中，向中國所爲之以上建議當不影響開羅會議關於臺灣未來地位之決定，亦不影響中國對臺灣之主權」⁴¹

另外，在「七·一九咨文」中，杜魯門再度向國會發出對臺灣有關聲明：

美國對臺灣措施爲預防朝鮮災難擴及太平洋之初步保安政策。美國對該島既無領土要求，亦無建立特權之意圖。臺灣中立化更與臺灣政治問題無關，有關臺灣問題應依聯合國憲章和平解決。⁴²

美國總統對國會的解釋以安全爲由，防止韓戰戰火擴散至太平洋地區，以中立化之名刻意迴避政治問題，並希望由聯合國來解決臺灣問題。

從政府政治模式看，臺灣未來地位係高度敏感性政治問題，杜魯門卻在第七艦隊強行介入臺海之際，否定了臺灣地位上的政治性。顯然以國內政做爲考慮。

事實上，該聲明對中華民國的主權傷害甚大，自從中立化政策公佈後，臺灣好像成爲無主之地，甲國可主張將其作爲韓戰協調的禮物(如英國、印度)，

⁴⁰ *FRUS*, 1949, Vol. 9, p.264.

⁴¹ 秦孝儀，前揭書，頁 185。

⁴² *FRUS*, 1950, Vol.7, pp.383-384.

乙國亦可主張將其作為聯合國小組委員會(含蘇聯)調查處理的對象(如七國提案)，丙國還可以主張將其作為他日遠東和平的議價商品(如美國)。當時，中華民國是臺灣的主人，在聯合國仍是安理會五強之一，面對國際任人擺佈的臺灣方案，竟淪為抗辯無聲，求援無助，陷於「人為刀俎，我為魚肉」的窘境。⁴³中立化政策對中華民國主權與國際地位帶來不小傷害。

在「七·一九咨文」中，杜魯門政府既未明確說明臺灣問題應送請聯合國解決，亦未提及開羅宣言。美國政府再三低調處理臺灣地位問題，並強調與臺灣政治無關，實有違常理。

歷史學者梁敬錚認為，該聲明係在迎合英國外長，因為7月11日美國大使與英國外長貝文(Ernest Bevin)見面，又與英國外交部主管聯合國事務人員分別敘談，了解英國仍堅持臺灣需依開羅會議宣言與中共之意見，並再提醒美國，勿逼迫中共走上蘇聯附庸之路。⁴⁴

美國與英國在中立化政策上出現分歧，但在聯合國中，美國惟恐馬立克會利用英國、印度對美國的不同意見，重挫美國國際聲譽。有關英國介入美國的對臺政策，另於本章第二節中討論。

此時，盛傳蘇聯代表馬立克將重返聯合國主持8月份安理會，艾奇遜於7月28日電函美國大使，要求與英國外長接觸以求了解以下各項問題：(一)在地理戰略上，美國不能不掌握臺灣島，美國不能不充實國府軍隊裝備；(二)中共如參與韓戰，臺灣攻擊大陸之限制美國將予以重新考慮；(三)對臺灣中立化聲明美國以片面方式發表，或許是一項弱點，目前英國是否有意將臺灣問題送聯合國處理，希望加以了解；(四)英國對於長期處理臺灣意見如何請告之。該函最後表示，美國雖然認為開羅宣言、波茨坦宣言可在長期方案中加以研究，但臺灣對日和約，以及臺灣人民對於歸屬中共之意向，亦應予以考慮。⁴⁵

由此觀察，美國已考慮到中共參與韓戰後中立化政策調整問題。從實質

⁴³ 梁敬錚，前揭書，頁200。

⁴⁴ *FRUS*, 1950, Vol.7, pp.380. 梁敬錚，前揭書，頁225。

⁴⁵ *FRUS*, 1950, Vol. 6, pp.396-398.

上看，美國政府對臺灣地位的處理並未有確切腹案，且有將臺灣交予中共之企圖，此舉可以政治模式思維與決策來看待。

臺灣的國家處境艱困不亞於韓戰之前，在國際強權政治下「人爲刀俎，我爲魚肉」，實爲對臺灣最佳寫照。

貳、決策認知與目標

在美國對臺政策的決策過程，不免受到英國影響。英國在中共建立政權之初即公開予以承認。英國爲何率先承認中共政權？其主要原因爲何？筆者將以英國介入美國之遠東(對臺)政策的背景與影響加以討論，透過美國與英國的對話或可更清楚地了解美國政府的決策認知與目標。

英國與美國在遠東或對臺政策在韓戰之初出現歧異，主要的因素爲英國在中共建政不久即承認其政權，兩國各自對自己的國家利益考量不盡相同，兩國的戰略評估與認知自然會產生差別。

英國爲何搶先美國承認中共新政權，其原因不外：(一)經貿因素：英國利用美國與中共關係中斷進一步擴大與中共貿易，爲本國工業找到更大的市場；(二)政治因素：爲維持其與大英國協國家關係，如印度、巴基斯坦與錫蘭等國，避免因政策差異而產生分離，失去領導威信；(三)香港利益：對於與中共關係密切的香港，英國爲控制其政經利益，維持穩定，不願與中共交惡，以免英國利益受損；(四)對中國共產黨認識不足：英國認爲中國共產黨與歐洲共產黨不同，中國共產黨爲土生土長，而不是蘇聯的附庸國，在認知上有聯合中共抵抗蘇聯的想法。⁴⁶

對臺政策決策中美國對英國未必言聽計從，在 1950 年 12 月間美國與英國高峰會談中，英國力勸美國支持中共加入聯合國，杜魯門仍堅持支持中華民國在聯合國地位，對此，美國對不免受到英國影響，但效果仍屬有限。

美國公開對臺中立化政策後，英國曾處心積慮地想影響甚或介入美國決

⁴⁶ 葉江，前引文，頁 83。

策。有關美國對臺中立化政策不斷對英國加以闡述，不致引起過多關切。從美國對英國互動與說明中可清楚地了解美國決策思維與認知，及兩國間政治性互動關係。

有關杜魯門「六·二七聲明」中立化政策英國始終不表贊同。英國首相艾德禮即着手參與遠東政策決策。受到邱吉爾在第二次大戰時曾藉聯合參謀首長會議(Combined Chief of Staff, CCS)控制美國歐亞戰略及軍火分配之啓發，艾德禮在7月6日致電杜魯門謂：目前韓戰雖只是局部軍事衝突，但是依照蘇聯作風看，終將引發其它地方政治動亂。未來香港、馬來西亞，乃至伊朗、希臘將受到波及。為預謀對策，本人建議英、美兩國政府應分別指派軍政大員經常會商。如蒙同意，本人將命令英國參謀部通知駐華府空軍上將特島(Lord Tedder)與駐美之英國大使佛蘭克(Oliver Frank)在美洽談。該電文最後要求美國暫時不讓其它國家參與此事，亦不用對外宣佈。⁴⁷顯然，有關對臺政策之相關決策已成了國際強權私下交易的對象。

英國對臺政策正苦無着力之際，積極設法與美國私下分杯羹，力求在國際事務中不缺席。因英國當時在聯合國中具有七票的影響力，美國國務院不能不加以重視。7月8日，杜魯門回電表示同意。於是美國之布萊德雷、傑賽普與英國之特島將軍、佛蘭克在華府開始會商，自此美國對臺政策決策平臺滲入了英國的影響因素。

杜魯門回電給英國首相前一日，英國外長貝文另電佛蘭克稱，今後對臺措施比朝鮮更爲重要，因爲美國援助南韓政策已得到安理會支持，但是，美國對臺政策並未獲得國際贊同，且已遭受印度反對。

另外，中共已重申對臺灣「解放」決心，蘇聯勢必利用英國與印度的歧見加以煽動，如果中共因此不顧第七艦隊大膽出兵攻臺，臺海發生戰爭將是英美在聯合國分道揚鑣之時。安理會認爲在聯合國中支持英國的七票非常珍貴，在電文中希望告之美國政府，以求兩國步調一致。⁴⁸在英國與美國對事涉臺灣問題彼此觀點出現分歧，似乎在對美國施壓，以求符合英國的

⁴⁷ 梁敬錚，前揭書，頁284。

⁴⁸ *FRUS*, 1950, Vol.7, pp.329-331.

利益。三日後艾奇遜回覆英國外長有關中立化政策部分，茲摘錄如下：

基於單純而慎重的軍事理由，美國採取軍事預警，試著減少或消除兩岸敵對狀態及共黨據臺風險，防止具有戰略價值的臺灣做為軍事基地。總統 6 月 27 日聲明已屬軍事性質，並無企圖處理涉及諸多複雜政治性問題。…吾人無法接受敵對軍隊佔領臺灣，並藉以做為海空軍基地來進攻美國。更有甚者，吾人並不希望見到臺海爆發戰爭，致嚴重地危及太平洋和平。因此，美國政府採取軍事措施將臺灣中立化。⁴⁹

此為美國政府對臺灣中立化的理由，說明美國中立化政策係以軍事手段(派出第七艦隊)介入臺海，達成臺灣軍事中立，以防止臺海發生戰爭，支撐韓戰，確保美國國家利益。從決策過程看，臺灣中立化政策即為政治考量。

艾奇遜在覆電後指出，我們相信臺灣最後命運將由對日和約或由聯合國之和平方式解決。但美國將不願見到北京成為代表亞洲事務的一國。⁵⁰基於國家安全利益，美國以中立化政策對臺灣予以政治凍結，一切以韓戰為優先。臺灣的未來可由美國主動解釋權與處理。複雜的臺灣議題對美國國家安全具有重大影響，於是出現決策參與者「用國家安全玩政治」的情況。

杜魯門總統「六·二七聲明」提出臺灣未來地位問題，其說法涉及嚴重政治問題，為中國主權與全體中國人之文化或心理認同問題，茲事體大，影響深遠。臺灣本無問題，「臺灣問題」蓋由此產生，至今仍然存在。

美國政府不承認中共，反對其加入聯合國，在向英國解釋其立場時，所持的理由為：(一)中共並無任何跡象想真正與他國建立正常關係；(二)中共單獨地虐待美國公民與仇視美國；(三)中共自我吹噓聲稱接受並執行中國的國際義務；(四)中共承認胡志明政權並積極干預中南半島；(五)中共正鼓動在菲律賓、馬來西亞、緬甸及其它各地的共黨叛亂份子；(六)中共與滲透中國之蘇聯進行某種程度的合作，足以導致事實上的分裂，有違中國領土完整與政治獨立，對此已為聯合國大會再三確認無誤；(七)中共對全中國之治

⁴⁹ *FRUS*, 1950, Vol.7, p.350.

⁵⁰ *Ibid.*, p.351.

理與人民支持度仍不夠；(八)目前，中共公然蔑視聯合國對韓戰之處理，在亞洲為北韓做政治動員，且明顯地對其提供人力資源。基於以上理由，美國反對中共加入聯合國。⁵¹從以上美國對英國之立場說明，可知其對中共「迪托化」幻想已全然破滅。雖然，英、美兩國為同文同種國家，但美國有其國家利益與國內政治考量。尤其，美國反對中共加入聯合國的立場，隨著韓戰爆發後中共仇恨美國日深，中共對東南亞滲透不斷及中蘇共關係密切等因素，促使美國採取更堅定立場，並開始考慮不讓中共加入聯合國，不能成為聯合國代表。同時，決策參與者不希望美國遠東政策再度受到批評。

參、決策選項與參與管道

韓戰爆發，在杜魯門總統召開首次布萊爾會議中，艾奇遜對臺灣問題提出建議案供與會決策者討論，包括派出第七艦隊巡弋臺海，未來臺灣地位之決定應待太平洋安全之恢復，或由聯合國予以考慮。⁵²

艾奇遜在會議中提議，原本只有二項，並未提及對日和約以決定臺灣未來地位，杜魯門在艾奇遜發言中加以打斷，指示將其加入決議案之中。

在政治模式決策下，在紐斯特「總統具有說服力」說法中，決策者無任何異議而同意，因而出現對臺灣未來地位處理的第三項。

美國政府正式公開新的對臺政策之決策過程中，儘管國務院內部意見與總統有所不同，但總統依憲法在外交上具有決策主導權。換言之，杜魯門總統具有最後決策權，國務院面對總統的堅持，最後同意總統所堅持之意見。

冷戰期間爆發韓戰，美國與蘇聯所領導的大集團國家相互對抗與衝突。可說美國取代二次大戰前英國的地位。對於美國在中立化政策的強勢決策，英國對此屢有微辭。二次大戰後，原在國際居領導地位的英國，國勢日微，唯恐成為明日黃花，乃積極尋求參與決策舞台；美國在聯合國中對

⁵¹ *FRUS*, 1950, Vol.7, p.349.

⁵² Harry S. Truman Statement by the President on the Situation in Korea, June 27, 1950.

<http://www.trumanlibrary.org/> 《中央日報》，1950年7月28日，版1。

英國奧援有所求，於是英國開始介入美國遠東(對臺)政策之決策。

美國對臺中立化政策，英國本無置喙餘地，眼見韓戰爆發，美國與英國在遠東對韓與對臺政策，分歧日見加大，英國很巧妙地運用美國與英國的利害關係，尤其英國以其在聯合國的影響力做為籌碼，很快地找到與美國聯手介入遠東事務的時機與藉口。

有關對臺政策，美國政府在向英國解釋之餘，可清楚了解美國政策決策思維與過程。然而，美國對於英國企圖介入中立化政策的決策，並非言聽計從，有關中立化政策在外交折衝之中，美國仍要顧及國內民意壓力與輿論反應，以免遠東政策在韓戰漫天戰火中遭受批評。換言之，美國中立化政策決策的背後，除了在國際間，對蘇聯反應的考量不容忽視外；英國對此動作頻頻，後來居上。對國內因素的考量上，美國政府的決策者對此亦步步為營，美國政府在決策模式上採取政府政治模式加以處理。

國內有關英國介入美國中立化政策決策之影響少有人討論，習而不察，甚或完全予以忽視，問題產生的原因在於國人對中立化政策整體決策過程缺乏了解的緣故。

在第一章中提過，韓戰期間我國國際地位歷經五次震撼，其中與美國相關者為，艾奇遜在 1950 年 8 至 9 月預備提出「臺灣問題案」，足以造成我國國際地位撼動，因美國國內等因素而作罷。詳如附表 6-1。

美國與英國對臺灣地位問題中在立場上大同小異，英國主張臺灣必須依開羅宣言交予中國大陸，如未能付諸實行，應將原則盡快向外宣示，以平息中共猜疑避免為蘇聯所利用。美國認為當年開羅宣言之美蘇關係今昔不同，不能據此做為處理臺灣之定案。認為對臺灣的處理方式有：(一)交還日本；(二)交還中國大陸；(三)聯合國託管；(四)獨立；(五)公民投票。以上均可研究。⁵³但必須在韓戰結束後視太平洋形勢再行選擇，且必須以和平方

⁵³ *FRUS*, 1950, Vol.3, pp.1160-1166.另外，在 6 月 26 日會談中，杜魯門原有意讓臺灣重回日本管轄，置於麥克阿瑟將軍統帥之下，同時可以去蔣。艾奇遜表示此時不宜公開，尚需進一步研究。可見當時美國政府對臺灣主權處理並未定案。面對複雜的國際情況，臺灣中立化成為最佳選項。詳見 *FRUS*, 1950, Vol.7, p.180.

式，唯美英兩國皆不承認臺灣為中華民國領土。⁵⁴所謂「視太平洋形勢」即「六·二七聲明」中靜待太平洋安全恢復之意涵。

英國對該聲明反應認為，將臺灣列入聲明中會導致問題更為複雜。為此美國與英國重要外交幕僚互動頻繁，尤其國務院幕僚堅持「六·二七聲明」及7月19日總統致國會特別報告之中立化政策立場，與英國相關幕僚折衝，顯然已調整立場並接受總統意見。

在國際間美國政府已然掌握了詮釋權，日後可視國內政治情況相機配合，再採取任何有利於美國國家利益的行動，其處理彈性空間甚大。

蘇聯之聯合國代表馬立克自8月返回聯合國，任安理會主席後，除提案排除中華民國會籍，邀請中共出席安理會，控訴美國侵略朝鮮，譴責美軍轟炸北韓外，幾乎未辦一事，8月24日中共周恩來曾電聯合國祕書長，控訴美國艦隊妨礙「解放」臺灣，侵略「中華人民共和國」領土。⁵⁵隔日，馬立克在會中宣讀該電文，美國代表葛羅斯即席予以反駁，同時表示歡迎聯合國徹底調查。我國的國際地位已受到嚴重傷害。

在周恩來電文到達聯合國前一日，印度大使潘尼伽(K. M. Panikar)報告印度外交部稱：周恩來所在意者並非美國之霸佔，而是蔣中正殘留政權，如：(一)美國要保證韓戰結束後不保障國民黨殘餘政權；(二)聯合國要保證中共為中國之唯一政府；(三)英國、印度等承認中共政權，能聯合保證美國於韓戰結束後，絕不援助蔣中正光復大陸，亦不保證國府能長期存在。如周恩來能接受說服，則不急於尋求解決臺灣問題。美國國務卿由美國駐印大使得知此事後二日，英國駐美大使佛蘭克携文件與副國務卿馬太及巡迴大使傑賽普有過兩次長談(8月28、29日)，提出英國處理臺灣辦法草案，其中第15項為：(一)臺灣在相當時間內交還中共；(二)此事俟太平洋區域安定時實施；(三)聯合國大會設委員會，對臺灣移交之時機與實施提出建議。

英國大使為避免被蘇聯否決，建議在聯合國大會中提議。印度大使在北京與蘇聯大使談及此事，蘇聯大使謂在聯合國討論臺灣問題時，中共不會

⁵⁴ 梁敬錚，前揭書，頁226。

⁵⁵ 同前註，頁227。

使用武力。然而，在佛蘭克談話前三日(8月25日)，國務院主管聯合國業務之助理國務卿希克森與聯合國代表葛羅斯以傳真電話對談後，電令美國聯合國代表處向安理會提案，請由安理會各會員國組成一個委員會，將臺灣情勢加以調查並做成報告，委員會認為必要時有逕行向任何政府或私人徵詢意見的權限。美國代表處即奉命擬訂方案，印發各會員國(蘇聯除外)加以研究。

8月31日，佛蘭克見美國國務卿前夕，國務院已綜合美、英在28、29日會談意見，擬訂「臺灣問題」案，其主要內容為：美國與英國同意共同努力防止韓戰戰火向外擴散。因此，有關臺灣問題將降低國共爆發戰爭風險至最低狀態，並以此為做為兩國間共同基礎，在聯合國中獲得大多數國家堅定支持。兩國提出討論的基礎如下：(一)兩國共同努力在即將到來之聯合國大會提出臺灣問題案，以確保實質進行。甲、基於臺灣與中國之歷史關係不可分，國共雙方對臺灣有公開要求之權利；乙、韓戰在聯合國獲圓滿解決或在該遠東地區和平恢復前，維持兩岸目前現狀；丙、委員會職責在對聯合國大會推薦適當之臺灣問題和平解決案。在形成結論前應考慮到甲、乙點，並參酌以下兩點：(甲)在國際法下的臺灣地位問題應考慮到對日和約時間；(乙)有關臺灣未來地位，在任何安排下，委員會要提供臺灣人民的有表達願望的機會。(二)如英美兩國對上述(一)項能達成協議，則要協商其它友邦並尋求對該提議之最大支持。⁵⁶當佛蘭克會見艾奇遜時，艾奇遜告之此草案係依據英國意見草擬，但並非最後意見。當晚，杜魯門在記者會中對有關臺灣的問題加以回應：

有關臺灣情況，在諸多咨文中有一項已獲得解決，此為日本和曾與其作戰國家與現行駐日美軍部隊問題。當然，一旦韓戰已獲解決，第七艦隊即無必要留置在臺灣海峽。它是我們聯合國部隊的側翼防衛。⁵⁷

⁵⁶ *FRUS*, Vol.6, 1950, pp.475-476.

⁵⁷ *FRUS*, Vol.6, 1950, p.476.

關於上述對臺灣聲明，美國政府意在安撫中共。翌日，美、英、法三國外長在紐約舉行會議，但三國意見未必一致。

但是，美國代表認為，長期對處理臺灣的辦法有：(一)交還給中共；(二)臺灣獨立；(三)聯合國託管；(四)公民投票。其中英、法代表認為公民投票難以實行，英國代表則認為臺灣獨立與開羅宣言不符，並決定將不同意見公諸報紙。於是9月14日再行討論，但只提設置委員會原則，其餘並無具體結論。

對此，國府持有異議，外交部葉部長告訴藍欽公使，第七艦隊一方面阻止我反攻大陸，一方面可自由撤退，陷國府於困境。要求第七艦隊如要撤離須與國府商量。而「臺灣問題」案在9月20日由艾奇遜向聯合國大會提出，預訂於11月15日討論。據了解，臺灣未來之處理方式不外：(一)交還中共；(二)獨立自主；(三)聯合國託管等。可是，因為美國國會期中選舉共和黨獲勝及中共參與韓戰因素，該案因而作罷。⁵⁸

對足以構成中華民國傷害的「臺灣問題案」，因涉及國內重大政治因素，艾奇遜適時調整自己立場加以適度處理。

本章就美國政府正式公開新的對臺政策，以美國提出臺灣地位問題為案例，包括「六·二七聲明」對臺灣處理的三個方向：(一)靜待太平洋安全恢復；(二)對日和約的簽訂；(三)聯合國的考慮。透過相關決策過程論述，包括戰略評估、決策認知與目標及決策選項與管道，從決策過程驗證結果，符合本章假設：

H3: 決策參與者一旦涉及重大政治考量，會調整自己立場或配合領導人觀點。

⁵⁸ 梁敬錚，前揭書，頁232。

第三節 小結

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。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)一旦淪入克里姆林宮所指揮之共產黨所佔領，就參謀首長聯席會議意見，評估臺灣對美國安全上之戰略意涵。參謀首長聯席會議並將呈送國防部之備忘錄分送給相關單位。

1949 年 1 月 19 日(NSC39/1)國安會之《有關美國對臺灣的立場》報告中，對臺灣現況(政、經、軍、心情勢)與未來有詳細分析。其中提到在緊要關頭時，可與臺灣談判訂約以取得領土與基地使用權，以控制臺灣。同時，臺灣一旦被佔領，唯恐蘇聯會使用臺灣做為軍事基地，如此對美國極為不利。

因此，美國政府認為只有臺灣政府不與蘇聯親近，才符合美國國家利益。在報告結論中強調：(一)臺澎不能淪入共產黨手中；(二)將臺灣從中國大陸脫離；(三)在行動抉擇上，無所謂滿意與否，而是邪惡多寡的問題；(四)對臺灣立場要保持彈性；(五)扶持一個非共黨之地方性中國政權；(六)爲了美國國家利益，未來將與臺灣本地士紳保持聯絡，在必要時可視為臺獨運動之運用。⁵⁹

在兩極國際體系下，美國以國家利益考量，已準備採取所有可能的手段，初期係以政治手段強行介入加以解決。美國對臺灣除了臺獨運用外，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。尤其毫不遮掩地表示，爲了國家利益可以放棄道德。

杜魯門總統在 1950 年「一·五聲明」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

⁵⁹ FRUS, 1949, Vol.9, p.274.

年 12 月 1 日的《開羅宣言》中，美國總統、英國首相和中國最高領導人宣稱，他們的宗旨是，日本從中國竊取的領土(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》各項條款應得到實施。日本投降時接受此宣言內容。為履行這些宣言，臺灣交還給了蔣中正。在過去四年中，美國和其他盟國接受了中國對該島的管轄。」

他強調，「美國對臺灣和其它任何中國領土無掠奪意圖。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。美國政府將不遵循足以使之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。」「美國政府建議現有法律授權繼續實施經濟合作署的經濟援助計劃。」⁶⁰

換言之，在韓戰之前，美國對臺政策在國務院影響下，認為在國際間不宜以軍事佔領臺灣，大力支持中華民國擁有對臺灣的領土與主權。雖不提供軍援，但仍給予經援，以維持臺灣不致為反美政權所控制，不致對美國國家安全利益構成威脅。

4 月間國務院任命反共之勒斯為國務院顧問，任命與共和黨政要關係密切之魯斯克為遠東事務助理國務卿。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力。

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，主張由第七艦隊進駐臺灣海峽，阻止中共軍隊解放臺灣。⁶¹所謂「臺灣中立化」在規勸蔣中正退出臺灣，交出權力，將臺灣交由聯合國託管。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重要一環。並主張重新考慮將臺灣歸還中國。⁶²

韓戰前美國對臺政策，傾向於以「人地分割」處理方式。對中華民國政府認為危在旦夕，準備放棄臺灣，以政治解決問題。但在戰略利益與國家

⁶⁰ 陶文釗主編，《美國對華政策文件集(1949-1972)》，第二卷(上冊)，頁 27。

⁶¹ *FRUS*, 1950, Vol.7, pp.314-316, 347-351.

⁶² *FRUS*, 1950, Vol.7, pp.157-161.

安全利益上，臺灣不容被共黨或不友好政權所控制。

韓戰爆發，美國認為臺灣必定失陷，一旦美軍公然佔據臺灣勢必引起中蘇共及國際批評，甚至引起美蘇重大衝突。如完全放棄臺灣對外則喪失國際威望，對國內則難以承受強大民意壓力。於是美國政府認為，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。

以上政策的形成與演變看，以國務院影響最大，國務院的立場與態度為放棄中華民國，靜觀待變，並伺機與中共建立外交關係。在韓戰前國務院與軍方部門經過長期的拔河，最後決策則由國務院勝出。

美國的國防與外交部門的拔河，在國家安全目標上並無二致，然而在政府官僚體系中，因為在達成該目標之手段的思維不同，立場亦不同，無論以外交或以政治方式處理臺灣問題，國務院自然不會全然同意軍事處理手段。在漫長的政治性拔河中，隨著韓戰發生，美國政府內部面對的決策目標與手段漸趨一致，因此，兩大部門才能形成決策共識。

韓戰爆發，美國政府在國內與國外承受相當大的壓力。對美國國內而言，韓戰爆發出乎美國政府所預期，至少在時間點為提前發生。中國大陸淪陷，正當國內對美國之遠東政策失敗大肆批評之際，美國政府面對韓戰爆發，小心處理。甚至在首日的布萊爾會議中，艾奇遜認為有處理比沒處理好。代表美國政府對於韓戰決策並無十足把握，一旦產生嚴重失誤時，可杜絕國內輿論悠悠之口。尤其紛擾多時的遠東政策，不能因怠忽招致批評，國內的政治效應不容忽視。

事實上，有關臺灣地位未定論，國際法學者丘宏達教授指出，開羅宣言與波茨坦公告列入《美國條約與其他國國際協定彙編》之中。「中日和約」締約國為中華民國與日本法院之判決，說明臺灣已歸屬中華民國。⁶³

杜魯門「六·二七聲明」提到臺灣未來地位解決方式為，太平洋安全恢復，對日和約及聯合國予以考慮。有學者認為該聲明不僅是美國在政策內函上一大改變，更增添了美國的模糊立場。⁶⁴

⁶³ 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。

⁶⁴ Richard Moorsteen and Morton Abramowitz, *Remarking China Policy: U.S.-China Relations and*

有關太平洋安全恢復，為韓戰結束，臺灣海峽未發生戰端。太平洋安全是否恢復則由美國詮釋，其依據則以是否影響美國國家安全利益為定。重點在韓戰不擴大戰爭，臺灣不為共黨或反美勢力所掌控。

有關聯合國之中國代表權問題，主要為美蘇二方人馬的角力，尤其美國與蘇聯兩國各自代表著不同集團國家，為冷戰期間兩極體系的競逐。加上美蘇兩國之國家利益與國際領導威望，終於形成決策。

中國代表權問題源自於中國分裂，對國府之中國代表權問題，美國政府在態度上較為消極。韓戰爆發，美國政府以全力支援南韓，本可淡化處理國府代表權問題。然而，中國代表權問題在聯合國的爭逐下，韓戰議題被捲入其中，美國政府基於國際間領導威望與國家利益，不能不對中國代表權之政策加以調整，轉而更為支持國府，在聯合國的立場轉為強烈。特別是中共以出兵加入韓戰後，美國不能不顧及國內民意反應，更不可能同意中共取代國府成為聯合國之中國代表。

有中共學者認為，如果沒有發生韓戰，即使美國投下反對票，中共極有可能在當年7月進入聯合國。因為，在1950年6月間，率先承認中共政權的英國已決定7月3日安理會投下贊成票，支持中共進入聯合國。並運用其影響力，動員埃及、厄瓜多爾及古巴投下同意票。⁶⁵

事實上，直至1971年中共才正式加入聯合國，此雖與美國全球戰略與外交政策有關，但韓戰確為一重大影響因素。如果中共在當時成為聯合國會員國，美國在對臺中立化政策要面對挑戰的國家，除了英國外要正式面對中共的反對。

從決策過程看，韓戰發生，美國為了國家利益介入臺海，同時提出臺灣地位問題，隨著戰爭的停火宣告中立化政策終止，第七艦隊亦撤離臺灣海峽。在中立化政策下第七艦隊巡弋臺海實為權宜之計，美國提出臺灣地位

Governmental Decisionmaking (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1971), p.92.

⁶⁵ 林利民，前揭書，頁166。另外，中共學者認為在1950年越來越多國家傾向於接納中華人民共和國，美國要控制其最主要的盟國日益困難。韓戰爆發，尤其中共參戰推遲了其進入聯合國的可能性。詳見陶文釗，〈美國、賴伊與中國在聯合國的代表權一寫在中國恢復在聯合國的席位二十五周年之前〉，《美國研究》，第4期，1996年。

問題在為日後有利介入臺灣預留空間，此為美國在國際間高度政治性處理措施。

筆者認為，如果有人因此認定為臺灣地位未定，甚至據此而提出臺獨主張，不僅昧於歷史事實，貶損自己國家利益，對國際強權為自己國家利益所形成的決策更是毫無所悉！

韓戰爆發，美國對臺灣中立化政策係為了國家安全利益，採取軍事介入手段，在實質上仍維過去放棄國府的政策。

中立化政策在決策層次上以國務院為主，相關國務院主管，美國與中華民國駐美國大使與聯合國代表均參與其中。臺灣地位問題的提出為高度政治性議題，同時與美國國家安全有關，決策參與者包括聯合國代表與國務院主管大都順從總統的意見。在軍事部門，因事涉政治性極高的外交與主權承認問題，國防部等組織不宜表示任何意見。韓戰期間第七艦隊執行中立化政策，軍方則位居配角地位。相關決策參與者的立場大都以決策領導人(總統)馬首是瞻，或自我調整予以配合。總統在決策過程中，有關對臺灣未來處理問題，國務卿艾奇遜在首日決策會議中原建議靜待太平洋秩序恢復，或聯合國予以考慮二個選項，總統即打斷其發言，要求加入「對日和約」一個選項，可說充分發揮了總統之說服力。

從政府政治決策模式看中立化政策決策過程，筆者意外發現英國對美國政府決策一直處心積慮地企圖影響美國決策。在實質決策上英國成為外在影響因素。英國政府指派專人與美國重要決策者私下進行會談，為決策過程中少有的現象。美國仍基於國家利益，對英國介入政策決策之各項企圖，仍清楚地表達軍事介入臺海之目的，並維持中立化政策之初衷。

杜魯門總統特使哈理曼前往東京與麥克阿瑟將軍會談，除了澄清對其澄清總統的政策外，更觸及國府在聯合國地位問題。杜勒斯銜命往返於美國、日本與臺灣之間進行對日和約之推動，為決策特殊參與管道的運作。

從以上案例加以檢視，美國政府正式公開新的對臺灣政策之決策過程，以美國對臺灣地位問題為案例，加以驗證結果符合本章的假設：

H3:決策參與者一旦涉及重大政治考量時，會調整自己立場或配合領導人觀點。

附表 6-1 韓戰期間中華民國在國際地位之五度震撼分析表

時 間	事件	經 過	概 要	結 果 與 影 響
1950, 1~8	尼赫魯震撼	蘇聯駐聯合國代表排我在聯合國會籍未果憤而退席。7月印度代表勞比尼戈(Sir Benegal Rau)為安理會輪值主席，認為解除僵局必先使中共加入聯合國。尼赫魯提案前電詢英政府、史達林及艾奇遜。史達林同意，艾奇遜婉拒，英國反應激烈。他指出「非俟中共聲明不對臺灣攻擊，北韓軍隊退回 38 度線，蘇聯代表自行返安理會後，英國不支持中共加入聯合國」。		8月1日，蘇聯代表重返聯合國安理會，印尼對我代表權之震撼才告結束。
1950, 6~8	英國震撼	杜魯門對臺中立化聲明，一直未獲英國贊同。7月11日英國表示，臺灣依開羅宣言應交予中共，提醒美國勿逼中共走蘇俄附庸道路。美國國務卿艾奇遜7月28日向英國外相貝文(Ernest Bevin)陳述：1.在地緣戰略上美國不能不掌握臺灣島；2.一旦中共參加韓戰，臺灣攻擊大陸之限制美國將重新考慮；3.臺灣問題可送聯合國處理；4.英國對臺灣處理之長期意見希相告。		8月3日美英法三國外長會議在巴黎舉行，貝文不想單獨表達對美國不同意見，英國震撼因而終止。
1950, 8~9	美國震撼	蘇聯駐聯合國代表馬立克(Jacob Malik)重返當主席，提案排我會籍，邀中共出席安理會，譴責美國侵略北韓。9月艾奇遜預備提「臺灣問題案」，對臺灣未來處理：將臺灣交給中共、獨立自主及聯合國託管。		中共參加韓戰，美國國會期中選舉共和黨獲勝，致杜魯門改變政策，該案緩議。
1950, 11~12	英國首相與杜魯門會談	杜魯門在記者會答覆原子彈使用問題，引發英國工黨國會風波，英國首相艾德禮於是到華府之行。艾德禮之行表面在說服白宮停止韓戰，真正意圖在督促美國從事北大西洋公約建軍。他認為，在聯合國軍隊逆轉之際，要求中共停戰不能沒有交換條件，要付出代價者不應是香港而是臺灣。		12月6日第六次會談，韓戰終告穩定。不急於與中共談判停戰。會談公報認為臺灣應由聯合國和平處理，但應顧及臺灣戰略地位與居民意見。
1950, 12	亞阿集團震撼	印度代表勞比尼戈於聯合國中提案連署，謂遠東問題嚴重(含臺灣問題)宜採取步驟以謀求解決。		因蘇聯反對而作罷。

資料來源：梁敬錚，〈韓戰期中我國國際地位之震撼〉，《傳記文學》，37卷5期(1980年11月)，頁18-22、37卷6期(1980年12月)，頁17-23。筆者整理。