

從一九五〇年前後的美中台關係看台灣地位問題

陳儀深

一、戰後初期美國政府對台灣地位的認知

根據葛超智（George H. Kerr, 1911-1992）在《被出賣的台灣》一書的敘述，當時（至少是一九四六年）的美國「國務院認為中國政府事實上已控制了台灣，因此美國應該承認中國對台灣的主權。對我們（美國）來說，台灣『已經是中國的了』。」^{註1}儘管當時美國的報紙不乏報導台灣的貪污腐敗，「台灣的災難，美國該負一部分的責任。」甚至「台灣島內的情況惡劣到使台灣領導階級都已轉向美國求援的地步」，但是目睹二二八悲劇的葛超智仍然無法力挽狂瀾，他在二二八發生之後不久（五月二十六日）回到華府向遠東司司長力陳台灣的危機與出路，得到的答案竟然是：「在聯合國及華府沒有任何人會對台灣發生興趣」，於是他沉痛地歸納道，美國國務院的對台政策就是沒有政策！^{註2}

證諸美國外交檔案，當二二八事件期間美國駐台領事館接獲台灣人檢舉中國軍（在台北街頭）使用「達姆彈」的證據，向南京的大使館請示後，司徒雷登大使的處置是認可台北領事館的「中立」態度，並指示其「避免以官方或個人身分介入。」^{註3}可見一斑。

眾所周知，二戰後美國曾經大力介入調停國共內戰，卻告失敗，一九四九年眼見國民黨大勢已去，遂將一九四四迄一九四九年間的美國對華關係文件編印為《美國與中國的關係》即俗稱的「白皮書」，把中國赤化的責任歸諸國民黨本身，其中談到有關台灣的部份，只是作為美國鼓勵中國政府進行內部改革但是「國民政府卻不去利用這對其本身十分有利的條件」的例證，「白皮書」批評陳儀政府「以很高的效率搜刮台灣」，「當地居民還無情地被排斥於所有重要的社會生活之外，使他們感到再度處於征服者的統治下。」^{註4}不過，此時的美國國務院仍然認為台灣「雖然由日本統治了五十年，但在歷史上該島一直是中國的；從政治和軍事的角度，嚴格地說，該島純屬中國的內部事務。」「誠然，從技術上說，該島的地位仍然有待對日和約來確定，但是『開羅宣言』和『波茨坦公告』以及一九四五年九月二日的日本投降書都表明該島歸還中國，並且美國在對日勝利日以後不久便對中國軍隊接管該島提供了幫助。」^{註5}

應該注意的是，當時國務院認定台灣是中國的一部份乃是就「政治和軍事的角度」而言，若是就國際法的角度（即所謂「從技術上說」），台灣的地位仍然有待對日和約來確定。不過，即使是從「政治和軍事的角度」，如下所述，麥克阿瑟（Douglas MacArthur, 1880-1964）將軍、強森國防部長以及許多共和黨的國會議員，與當時的杜魯門政府還是不同調的。

二、韓戰扭轉了台灣命運

站在「台灣地位未定論」的立場看，一九四九年十二月國民黨政府遷台（對台灣而言）實是「從佔領到流亡」^{註6}的過程，反之如果從上述（一九四九年以前的）美國國務院或是傳統中國國民黨的立場看，把政府遷到比較偏遠的、自己領土的一部份，當然不算「流亡」。不過當時美國政府關心的不是中國是否領有台灣（亦即國民黨政府是否有權遷移到一個地位未定的小島上？）的問題，而是敗退至此的國民黨軍隊是否守得住台灣？

一九五〇年一月二十七日顧維鈞大使從華府以「急密」電台北外交部謂：「本日國防部長偕聯合參謀部長出席參議院外交委員會，說明對我台灣問題之意見。略謂台灣如在不友好國之手，對美國防具有重要軍略重要關係，但未主張派兵佔領該島，彼輩原以為對台軍械之援助仍可繼續，且於一月五日杜總統宣言以前曾擬派一軍事視察團赴台，調查我方需要及能否保衛該島。又言國防部所擬意見均限於軍事方面，未及政治性問題，凡關政策

之決定均由總統裁奪，並未與國務卿有何衝突，雙方所抱目的一致，僅於貫徹方法所見或未盡相同云。」^{註7} 所謂一月五日杜總統宣言，相關的內容是：認可先前的「開羅宣言」和「波茨坦公告」，從而「為了實現這兩項宣言，福爾摩沙已歸還給蔣介石委員長，過去四年來美國及其他盟國已承認中國對該島行使權力。」^{註8} 「美國對福爾摩沙或中國其他任何領土從無掠奪的野心，現在美國也無意在福爾摩沙獲取特別權利或建立軍事基地…美國政府將不對在福爾摩沙的中國軍隊提供軍事援助或諮詢，在美國政府看來，福爾摩沙的資源已足能使中國軍隊獲得保衛該島所必須的物資。」^{註8}

杜魯門（Harry S. Truman, 1884-1972）總統的這項聲明是典型的「放手論」，它原是馬歇爾將軍所確立、一九四九年由艾奇遜所信受奉行，不過當時華府存在著「援華與反援華之爭」，與艾奇遜對立的包括國防部長強森、財政部長史奈德以及很多共和黨的國會議員等。艾奇遜反對援華的理由包括：介入中國內戰可能會激起遠東的國際戰爭，國民黨政府現時所缺的不是軍火等物資而是團結合作的精神與作戰意志，（美國若出兵台灣）中國人民必視美國為帝國主義，台灣並無重大之軍事價值、若沒有台灣的話美國依然可以維護西太平洋防務之完整；主張援華的方面，據稱一九四九年底以來美國人民抗議杜魯門對華政策的函電「如潮湧入」，值得注意的是一九四九年十二月十二日新自東京歸來的陸軍部次長以及副參謀總長，正式將麥帥主張協防台灣的意見製成備忘錄，呈送聯合參謀本部。軍方的意見大致是，中國赤化對於美國在西太平洋的地位已是嚴重威脅，若台灣亦隨之而去，美國在西太平洋的防務將根本動搖^{註9}。

換句話說，在韓戰發生之前，東京的盟軍最高統帥麥克阿瑟就已經（向美國政府的文官武將）努力推銷「務必防衛台灣以免落入敵對國家之手」的論點。麥帥指出：台灣若陷入共黨之手，那形同一艘不沉的航空母艦及潛水艇，處於蘇聯攻擊戰略的理想位置，同時牽制美國在沖繩島即菲律賓的反制作戰。同時麥帥也從政治的角度說：「戰爭期間盟國承諾在戰後把台灣交給中國的政治情勢，與現在已經完全不同。在道義上（from a moral standpoint），美國應該給予台灣人民在不受共產警察國家桎梏的環境下，發展自己政治前途的機會。」^{註10}

當杜勒斯（John Foster Dulles, 1888-1959）還在東京磋商對日和約，北韓軍隊越過三十八度線進攻南韓，並導致中國軍隊介入，與美軍為主力的聯合國軍隊作戰。韓戰爆發後三天，即六月二十七日杜魯門總統便宣布美國第七艦隊進入台灣海峽，防範中共對台灣的攻擊，同時也制止國民黨政府對中國大陸的海、空攻擊，杜魯門總統這份聲明的文字精準表述：「我亦呼籲福爾摩沙的中國政府停止對大陸的一切空中和海上作戰，第七艦隊將監督做到這一點。福爾摩沙未來地位的決定，必須等待太平洋安全的恢復，對日和約的締結，或聯合國的考慮。」^{註11}

半年前杜魯門總統和艾奇遜國務卿信誓旦旦福爾摩沙已成為中國的一省，半年後又如律師一般滔滔雄辯台灣地位未定，顯然麥克阿瑟將軍的規勸加上韓戰爆發的衝擊，發揮了旋乾轉坤的作用。

六月二十八日，中華民國外交部長葉公超（1904-1981）針對美國總統的聲明表示：中華民國政府原則上接受美國政府協防台灣的建議，並強調在對日和約未訂定前，美國政府對於台灣之保衛自可與中華民國政府共同負擔責任，但台灣是中國領土的一部分，美國的表述對於台灣未來地位之決定並不具影響力，自也不影響中國對台灣的主權^{註12}。這就是當時中華民國政府一方面期待美國防衛台灣，另一方面對「台灣地位未定論」的回應。

三、舊金山對日和約的複雜過程

有學者分析戰後美國對華政策，從一九四五年到一九四九年，歷經壓迫、拖延、拋棄、斷絕的過程，不啻在回應上述的美國對華政策白皮書，而把中國赤化的責任歸諸美國^{註13}。這種論點相當程度反映了（包括蔣介石在內的）國民黨人的心態。一九四九年十二月遷到台北的國民黨政府，嘗試與美國政府恢復關係，而美國方面看到新成立的北京政府向蘇聯一面倒，也想要支持蔣介石繼續反共，蔣介石在十二月二十二日的日記中貼有一張剪報，內容是：「美新處華盛頓二十二日電，杜魯門總統謂：台灣是國民政府治下的一部分，而美國則是繼續承認國民政府的。」當一九五〇年三月一日蔣介石在台北「復行視事」，前一年十二月已到美國養病的「代總統」李宗仁，也已經約好三月二日接受杜魯門總統的白宮午宴款待，陪同出席的顧維鈞大使則在三月一日中午前趕發一份致美國政府關於蔣介石恢復總統職位的正式通知。午宴之後杜魯門和李宗仁到小客廳內談話，事後李宗仁回憶說，杜魯門「勸我務必暫時忍耐^{註14}，並與他保持接觸」，「我知道杜魯門已決定應付現實環境，別的也就不必談了。」^{註15}於是，蔣介石在日記中鬆一口氣說：「…最後其國務院正式發表中國總統為蔣而非李也，以其發帖約宴時總統問題未曾發生……但接我政府正式通知蔣總統復職之照會乃即依政府之照會辦理云。」^{註16}

美國承認蔣介石領導的中華民國政府是一回事，台澎地位是否已經屬於中（華民）國則是另一回事。一九五〇年六月二十七日杜魯門發表關於美國第七艦隊協防台灣海峽一包括台灣地位未定一的聲明以後，蔣介石悲憤莫名，在日記中說：「其對我台灣主權地位無視，與使我海空軍不能對我大陸領土匪區進攻，視我一如殖民地之不若，痛辱盍極。」「…深鑒於美艾對華毒狠之仇恨，非特台灣淪陷共匪或使台民歸附美國，驅逐中國政府，則其心不甘。此一毀蔣賣華之政策，仍作其最後之掙扎。今日美國國防與軍事行動，其對韓對台與對太平洋政策已經根本改變至此，而其國務院對我之各種文告仍故意加我極端之侮辱，與煽動台民反對政府之毒計，始終不變。必欲貫澈其助共滅華之陰謀，即使美國因之敗亡亦所不惜也，何上帝必欲生此壞蛋而苦我中國一至於此耶。」^{註17}蔣介石的憤怒還有一個重要背景，就是六月中旬杜勒斯去倫敦會商對日和約相關問題達成的「美、英協議」，決定排除國、共參加多邊和約，並且由日本重獲主權後自行決定雙邊和約的簽約對象，蔣介石聞訊至為憤怒，隨即發表聲明譴責英、美兩國^{註18}。

如果明瞭當時美國應付韓戰以及在聯合國維護中華民國席位的困難，當知蔣介石對美國的指責很不現實。杜魯門在六月二十七日發表的命令（聲明）只是美國的單獨行動，尚未得到聯合國其他會員國的支持，緊接的問題就是蘇俄提出「對美國武裝入侵台灣的控告」在八月底就已經排入聯合國安全理事會的議事日程，導致美國在聯合國的代表團決定把台灣問題提交聯合國全體大會；國務院負責遠東事務的助理國務卿魯斯克（David Dean Rusk）解釋說，這是為了把台灣問題納入未來能夠和平解決的渠道，而不是要立即解決此一問題，根據顧維鈞在現場談話的理解：「美國的意思是想把台灣問題凍結起來，留待將來解決，從而暫時掃清民主國家之間合作的障礙。」^{註19}同一年十月，杜勒斯將初步建議性質的對日和約七項原則交給顧維鈞，並愷切說明：「凍結台灣島地位，即是維持中國國民政府地位。故深盼貴國代表不在聯合國會議席上積極反對美國對台立場。…蓋如美亦認台灣已純為中國領土，不特貴國代表權問題即須解決，而美之派遣第七艦隊保台，及自取領導地位，出為主持此案，亦將失卻依據。」所謂「凍結」的方式具體言之：「接受英、蘇、中、美四國將來對於台灣、澎湖列島、南庫頁島及千島群島地位之決定；倘於和約生效後一年內尚無決定，聯合國大會將做決定。」^{註20}

台北方面似乎聽懂了、也聽進去了，所以顧維鈞代表政府的回應，大致支持美國的七項原則，包括「台灣及澎湖列島之地位…均為中國領土之一部，僅最後形式上之手續，尚待辦理。…但鑒於遠東局勢之不定，並為促進太平洋區域目前之一般安全計，中國政府對於此四島群之地位，取決於英、蘇、中、美之會商一節，不擬表示反對。」^{註21}但當杜

勒斯繼續訪問各國徵詢意見的時候，菲律賓總統季里諾反對台灣前途由四強決定的建議，他主張台灣問題應透過聯合國託管，杜勒斯回答說美國所提的四強決定只是暫定的原則，他也同意聯合國託管可能是最佳辦法，但國民黨政府徹底反對此種解決方式，所以要另覓途徑；澳洲外長史賓德則是明白反對藉此和約確認國民黨政府對台灣的主權，杜勒斯回答「美國政府無意確認國民黨政府對台灣的主權。」史賓德當即建議，最佳方式可能是只規定日本宣佈放棄主權，而不提轉移給誰^{註22}。

當杜勒斯與各國協商和約內容逐漸成型，台灣問題不再言「四強決定」而只規定由日本放棄主權，連中華民國駐美大使館也同意這是「不得已而求其次」的辦法時，英國仍對美國施加壓力，主張中共政府應獲邀參加任何對日締結和約之談判，至於美國所提日本放棄對台主權等措詞，英國認為含糊，應寫明讓渡給中國而不需具體說明什麼是中國^{註23}。美國畢竟抵擋了這個壓力，一九五一年四月十二日杜勒斯正式答覆英國駐美大使法蘭克：由於美國政府不承認中華人民共和國政府，自不可能邀請它參與對日和約的談判；至於台灣問題，若不經確認台灣住民的意願，而將它移交給一個共產政權是不可取的作為，為了第七艦隊協防台灣海峽等因素，寧可蓄意使臺灣主權含混不清，留待將來解決^{註24}。

一九五一年九月四日，舊金山和會終於在該市的歌劇院揭幕，九月八日正式簽字。正如杜勒斯的安排，和會並不是要重開和約內容的辯論，它只是一項簽約儀式。

四、討論與結語

國民黨政府力爭參加舊金山和會而不可得，失去多邊條約的簽約權，但杜勒斯協商和約內容的過程中，與中華民國駐美大使顧維鈞、外交部長葉公超乃至駐聯合國代表蔣廷黻（1895-1965）都有密切的溝通，檔案歷歷在目，尤其有關台澎地位問題（有意模糊）的表述也相當程度照顧到當時中華民國政府的利益或立場，這部份國民黨不應佯裝不知或故意抵賴。在杜勒斯的大力協助下，國民黨政府退求其次得以和日本簽定雙邊和約，但過程中為了效力不能及於中國大陸故應否設定「適用範圍」等問題，錯失了在舊金山會議同日或之前簽字的機會。一九五一年十一月十七日日本在台北設立海外事務所，然後杜勒斯藉著美國參議院審議和約的壓力，迫使日本首相發表（杜勒斯捉刀但由吉田具名的）吉田書簡，才使得日華和約（或稱台北和約）的談判加速進行，得以在一九五二年四月二十八日（舊金山和約生效日）簽字、八月五日正式換文生效。

日華和約第二條只是重述舊金山和約的規定，即日本國業已放棄對於台灣、澎湖群島之一切權利、權利名義與要求，未明定交給何方；況日華和約簽字當天，舊金山和約已經生效——日本對台澎已經失去主權——自不可能把台澎主權讓渡給中華民國政府。今日若干國民黨理論家若想脫離舊金山和約的脈絡，企圖從日華和約尋找「台澎交給中華民國」的依據，顯然是徒勞無功。

日本在舊金山和約宣佈放棄對台澎的主權，當時已實際統治台澎的中華民國政府自然佔了若干優勢，但，閱讀一九五二年外交部長葉公超在立法院的報告內容，可知不然：「微妙的國際情勢卻使台、澎並不屬於我國所有。在目前情勢下，日本沒有權力把台、澎轉移給我們；…在中日雙邊和約，我們設法規定在台、澎的居民及法人用中國籍，這項規定可以彌補現在到未來台、澎歸還我們之間的空檔。」^{註25}

戰後美國對台、澎地位的認知雖一度產生游移，以為開羅會議公報已經決定了台澎歸屬，但五0年代初期特別是韓戰所凸顯的冷戰架構，決定了「台灣地位未定」但承認中華民國政府治台合法性的國際軌道；一九七一年蔣介石的代表被趕出聯合國，隨後中華民國又一再失去各主要國家的承認，這是「中華民國」的命運，而台灣呢？一九七九年的台灣關係法雖然保障了台灣安全，但美國政府的「台灣地位未定」立場一直持續到二十一世紀，

包括一九九五、九六年的第三次台海危機，宣稱擁有台澎主權的中華人民共和國由於美國航空母艦戰鬥群的嚇阻，畢竟不敢越雷池一步，凡此皆可視為「台灣地位未定論」的積極作用。九〇年代民主化以後的台灣，逐漸具有制憲正名以向國際宣告結束漂流狀態的條件，但願「杜鵑啼叫」的時機早日到來。

註解：

- 註1 George H. Kerr著，陳榮成譯，《被出賣的台灣》（台北：前衛出版社，1991年），頁156。
- 註2 同上註，頁157、320。
- 註3 王景弘編譯，《第三隻眼睛看二二八》（台北：玉山社，2002年），頁47。
- 註4 〈美國務院《美國與中國的關係》白皮書中關於台灣的部份（節錄）〉，梅孜主編，《美台關係重要資料選編（1948.11-1996.4）》（北京：時事出版社，1996年），頁64-65。
- 註5 〈美國務院對台灣政策備忘錄（1949年12月23日）〉，同上註，頁66。
- 註6 詳見雲程，《佔領與流亡——台灣主權地位之兩面性》（台北：憬藝企業公司，2005年）。
- 註6 顧大使來電專號138，外交部北美司檔案，〈美國對台灣之態度〉（1950年1月10日迄11月10日）。
- 註8 〈杜魯門總統就美對台灣的立場發表的聲明（1950年1月5日）〉，梅孜主編，《美台關係重要資料選編（1948.11-1996.4）》，頁69。
- 註9 陳裕清，〈援華與反援華之爭——美國遠東政策的骨幹〉，外交部北美司檔案，〈美國對台灣之態度〉（1950年1月10日迄11月10日）。
- 註10 王景弘，《強權政治與台灣——從開羅會議到舊金山和約》（台北：玉山社出版公司，2008年），頁190-191。王景弘是根據美國對外關係檔案（FRUS）而來的譯文，筆者則是從美國國務院檔案微捲取得同樣內容的麥帥的“MEMORANDUM ON FORMOSA, 14 June 1950” RG59, Confidential US State Department Special Files: Japan, 1947-1956, c0043, Rol.No.10文中說到五月二十九日他已經向參謀首長聯席會議提出此項（台灣戰略地位重要的）備忘錄，當六月中旬杜勒斯赴東京與麥帥討論對日和約內容的時候，麥帥的備忘錄由杜勒斯發給國務卿艾奇遜以及國防部長強森。五月三十日國務院遠東事務司司長魯斯克也發表了相同立場的備忘錄。
- 註11 〈杜魯門總統關於美國第七艦隊在台灣地區的任務的聲明（1950年6月27日）〉，梅孜主編，《美台關係重要資料選編（1948.11-1996.4）》，頁71-72。
- 註12 薛化元編著，《台灣地位關係文書》（台北：日創社文化公司，2007年），頁84。
- 註13 梁敬錚，〈抗戰勝利後的中美關係（1945-1949）〉，收入氏著，《中美關係論文集》（台北：聯經出版公司，1983年），頁147-174。
- 註14 天津編譯中心編，《顧維鈞回憶錄（縮編）》下冊（北京：中華書局，1997年），頁890-891。
- 註15 李宗仁口述，唐德剛撰寫，《李宗仁回憶錄》（香港：南粵出版社，1986年），頁672-673。
- 註16 《蔣介石日記》（1950年3月3日），藏美國史丹佛大學胡佛研究所檔案館。
- 註17 《蔣介石日記》（1950年6月28日、29日）。
- 註18 王景弘，《強權政治與台灣——從開羅會議到舊金山和約》，頁259
- 註19 天津編譯中心編，《顧維鈞回憶錄（縮編）》下冊，頁947-948。
- 註20 〈美國關於對日和約七項原則之節略譯文（1950年10月24日顧大使華盛頓來電）〉以及11月9日之修正譯文，收入中日外交史料叢編（八），《金山和約與中日和約的關係》（台北：中華民國外交問題研究會，1966年），頁8-11。
- 註21 〈關於對日和約案駐美顧大使致杜勒斯節略譯文（1951年1月22日）〉，同上註，頁15。
- 註22 王景弘，《強權政治與台灣——從開羅會議到舊金山和約》，頁216-217。
- 註23 筆者在美國華府National Archives 看到，所謂Provisional Draft of Japanese Peace Treaty從1949年至1951年數易其稿，初期的措辭的確是“Japan hereby cedes to China, in full sovereignty, the island of Formosa and the Pescadores islands.” 1951年5月3日的約稿把韓國和台澎放在一起，即“Japan renounces all rights, titles and claims to Korea, Formosa and Pescadores…” 1951年7月13日的約稿終於把韓國與台澎拆開，寫明日本承認韓國獨立，台澎的部份則只寫日本放棄：“Japan renounces all right, title and claim to Formosa and the Pescadores.” 詳 RG59, Confidential US State Department Special Files: Japan, 1947-1956, c0043, Rol.No.14。
- 註23 王景弘，《強權政治與台灣——從開羅會議到舊金山和約》，頁224、225、228。

註23 同上註，頁403。這是美國國務院法律顧問Robert I. Starr於1971年7月13日為東亞司準備的一份「台灣的法律地位」的備忘錄，所引用1952年7月23日台北的美國大使館向國務院報告的資料，全文翻譯見譚慎格等著、克里斯譯，《重估「一個中國」政策》（台北：財團法人群策會，2005年），附錄C，頁280-294。