

文攻武嚇下的退縮：美國決定與中共舉行大使級談判的過程分析，1954-1955

張 淑 雅

摘 要

中共於 1954 年 9 月 3 日砲擊金門，開啟了第一次台海危機。次年 4 月 23 日，中共總理兼外長周恩來在印尼的萬隆會議(Bandung Conference)中宣佈，願與美國談判，以緩和台海地區的緊張氣氛。雙方乃各派遣大使級代表，於 8 月 1 日開始在日內瓦展開談判。此談判方式一直延續至尼克森(Richard M. Nixon) 總統於 1971 年 6 月間派遣其國家安全顧問季辛吉(Henry Kissinger)密訪北京前為止，變成美國與中共的非正式外交管道。在此之前，美國一直避免與中共直接接觸或談判，以免削弱其不承認政策。在周恩來提議願與華府談判後，正式談判也拖了三個多月才展開。因此美方如何由抗拒與中共直接接觸，到決定與其舉行高階談判，實為饒有趣味的問題。

本文根據美方的檔案資料，分析此大使級談判的背景及美方的決策過程，探索美方對於與中共談判態度，經過僑民遣返問題、台海危機、戰俘間諜案等事件的衝擊所發生的變化，至最後決定以大使會談的方式，與中共建立溝通管道的經過，藉以對此一中美關係史上的重大里程碑做較深入的分析。本文總結認為，雖然艾森豪與杜勒斯事後均宣稱中共是在其核武遏阻政策威脅下，被迫求和談判，但證據卻顯示華府實際上是在中共以雙方僑民為人質的「文攻」，加上炮擊外島的「武嚇」雙管齊下的壓力下，一步步退讓，終至不得不與中共舉行含有高度承認意味的大使級談判。故無論美方如何自圓其說，終難改變其實力難以施展，隨著中共音樂起舞的事實。這段經過，或許對今日主張將台灣問題國際化，或者期望外力介入解決台灣問題的人，多少有點啓示作用。

文攻武嚇下的退縮：美國決定與中共 舉行大使級談判的過程分析，1954-1955

張 淑 雅*

- 一、前 言
- 二、直接談判的基礎：日內瓦基層接觸管道之建立
- 三、台海危機對美國談判態度與策略之影響
 - 甲、戰俘間謀案與間接談判
 - 乙、萬隆會議前有關外島問題的協商
- 四、從萬隆會議到大使級談判
 - 甲、排除國府參與談判
 - 乙、談判方式、項目與時間的確定
- 五、結 論

一、前 言

中共於 1954 年 9 月 3 日砲擊金門，開啓了第一次台海危機。次年 4 月 23 日，中共總理兼外長周恩來在印尼的萬隆會議(Bandung Conference)中宣佈，願與美國談判，以緩和台海地區的緊張氣氛。雙方乃派遣大使級代表，於 8 月 1 日開始在日內瓦展開談判，1958 年 9 月後改在波蘭首都華沙舉行。雙方會面頻率時疏時密、斷斷續續，至尼克森(Richard M. Nixon)總統於 1971

* 中央研究院近代史研究所副研究員。本文初稿宣讀於第二次「冷戰時期之美國」學術研討會（台北：中央研究院歐美研究所，民國 84 年 3 月 11 日）。歐美所趙綺娜小姐、林正義先生及其他同仁提供了許多修改建議，作者在此表達對他們的謝意。

年 6 月間派遣其國家安全顧問季辛吉(Henry Kissinger)密訪北京前為止。在此十五年間，大使級談判變成美國與中共在「互不承認的對立情況下」溝通與聯繫的管道，用中共第一位談判代表王炳南的話，這是「在特定條件下的一種獨創」。¹

在此之前，美國一直抗拒與中共作直接接觸，以免削弱了華府不承認北京政權的政策。有些學者因此批評美國政府冷戰意識掛帥，刻意規避外交談判，造成與共黨集團不必要的對立，對世界和平之危害程度，不下於其所指責的蘇聯集團。²而在大使級談判進行的十五年間，全球媒體對各次會談內容的重視與關切，確實造成此管道為雙方「非正式」的外交關係的印象，讓華府口口聲聲「不承認」中共政權的撇清，變成極大的反諷。正是為了避免這種自打嘴巴的後果，華府在周恩來公開表達談判的意願後，仍一直「不擬採取任何步驟與北平接洽」，試圖避免談判，³正式談判也拖了三個多月才展開。故美方如何由抗拒與中共作直接接觸，到決定與其舉行高階層之大使級談判，實為饒有趣味的問題。

大部分討論到台海危機或大使級談判的著作，都認為周恩來公開表明欲與美國談判，即導致大使級會談，台海危機也因而化解；⁴除簡單提到經過其他國家的斡旋才得展開談判外，對於美國決定與中共談判的過程，多未加著墨。⁵另一方面，近二十年來，有關 1950 年代美國外交政策的文件陸續開放，

¹ 王炳南，《中美會談九年回顧》（北京：世界知識出版社，1985 年），頁 93。

² 例見 John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy* (New York: Oxford University Press, 1982), p. 95.

³ 第 699 號電，顧大使致外交部，民國 44 年 5 月 5 日，外交部北美司（以下簡稱北美司），405.21 美匪會談案，卷一（台北，外交部檔案資訊處藏，以下所引外交部資料出處亦同）。

⁴ 王炳南的回憶錄中，即持此看法。見王炳南，《中美會談九年回顧》，頁 45。

⁵ 例如 Qingguo Jia, "Searching for Peaceful Coexistence and Territorial Integrity," in Harry Harding and Yuan Ming, eds., *Sino-American Relations, 1945-1955: A Joint Reassessment of a Critical Decade* (Wilmington, DE: Scholarly Resources, 1989), p. 278; Robert G. Sutter, *China Watch: Toward Sino-American Reconciliation* (Baltimore, MD: the Johns Hopkins University Press, 1978), p. 47; Rosemary Foot, "The Search for a Modus Vivendi: Anglo-American Relations and China Policy in the Eisenhower Era," in Warren I. Cohen and Akira Iriye, eds., *The Great Powers in East Asia, 1953-1960* (New York: Columbia University Press, 1990), p. 143; Qiang Zhai, *The Dragon, the Lion, and the Eagle: Chinese/British/American Relations*,

學者對華府在冷戰期間的決策模式，才有較清楚的了解；而所謂「艾森豪修正主義 (Eisenhower Revisionism)」，更指出艾森豪政府的冷戰口號與其實際政策間的差距，強調冷戰策略中實際與理性的成份。⁶因艾森豪與杜勒斯在台海危機後，均宣稱華府之核武遏阻策略成功，迫使中共求和。⁷學者或批判此「核戰邊緣」政策，⁸或稱許其「不露底牌」之含糊策略為外交傑作，⁹也有學者稱杜勒斯的「拖延戰術」，為「未正式化的穩定策略(strategy of unformalized stabilization)」。¹⁰無論讚美或批判，這些學者大抵認為華府決策者應付台海危機或與中共談判的策略，必然是經過理性的思考所作的長遠規劃，然後予以有系統的推動、執行，鮮少考量到美國決策「過程」中，有相當的遲疑與曖昧成份。

本文從探討美國決策模式的角度切入，利用美方的檔案資料，來了解華府經過僑民遣返問題、台海危機、戰俘間諜案等事件的衝擊，最後決定以大使會談的方式，與中共建立溝通管道的過程，並分析此溝通管道「制度化」的主客觀條件，指出美國不斷抗拒與中共直接接觸的心態，與在被迫修改此

1949-1958 (Kent, OH: the Kent State University Press, 1994), p. 173; 魏良才，〈杜勒斯的理念信仰及其與一九五〇年代的中美關係〉，《政大歷史學報》第 9 期（民國 81 年 1 月），頁 212-213；謝益顯主編，《中國外交史：中華人民共和國時期，1949-1979》（開封：河南人民出版社，1988 年），頁 172 等。惟最近出版之 Robert Accinelli, *Crisis and Commitment: United States Policy toward Taiwan, 1950-1955* (Chapel Hill, NC: the University of North Carolina Press, 1996) 一書中，對於美國的拖延心態有較詳細的討論，見該書頁 236-242。

⁶ Richard H. Immerman, "Confessions of an Eisenhower Revisionist," *Diplomatic History* 14:3 (Summer 1990): 319n1; H. W. Brands, Jr., *Cold Warriors: Eisenhower's Generation and American Foreign Policy* (New York: Columbia University Press, 1988), "Conclusion".

⁷ 艾森豪與杜勒斯對此事的解釋，參見 James Shepley, "How Dulles Averted War," *Life* (January 16, 1956), pp. 72, 78; Dwight D. Eisenhower, *The White House Years, Mandate for Change, 1953-1956* (Garden City, NY: Doubleday, 1963), p. 483.

⁸ 例如 Gordon H. Chang, "To the Nuclear Brink: Eisenhower, Dulles, and the Quemoy-Matsu Crisis" in *International Security* 12:4 (Spring 1988): 96-123; H.W. Brands, Jr., "Testing Massive Retaliation: Credibility and Crisis Management in the Taiwan Strait," *ibid.*, pp. 124-151; Accinelli, *Crisis and Commitment*, chapters 8-11.

⁹ 例見 Stephen E. Ambrose, *Eisenhower: Soldier and President* (New York: Simon and Schuster, 1990), p. 385.

¹⁰ Accinelli, *Crisis and Commitment*, p. 237.

策略時所用來合理化自己行動的藉口，藉此彰顯美方決策過程中遲疑與曖昧的成份，並闡明政策制定與國家之政治立場，很少能如理論家所希望般地條理、是非分明。本文同時希望針對美方所宣稱：中共是在核子遏阻下屈服求和一點，實事求是地作更深一層次的了解。¹¹

在中共內部文件尚未完全開放前，很難完全瞭解北京應付台海危機的策略、目標與手段。¹²因此究竟是中共與周恩來的策略高明？抑或美國決策者的高姿態變成他們最大的障礙，讓中共坐收漁利？¹³只怕不容易得到結論。本文重點不在中共的想法、做法，而是要探討美國的決策過程與模式。至於雙方在十五年間談判的內容與結果，則可參見幾位參與談判者之回憶錄，在此不詳加敘述。¹⁴

二、直接談判的基礎：日內瓦基層接觸管道之建立

從 1953 年初艾森豪(Dwight D. Eisenhower)就任總統，至次年 9 月台海危機爆發，美國對中共的政策變化不大。粗略言之，在朝鮮半島與中共兵戎相見的經驗，使華府基本上認定對北京政權讓步，等於鼓勵侵略。儘管在 1953

¹¹ 筆者其他有關台海危機之論文，亦環繞此一主題，請參見筆者發表在《中央研究院近代史研究所集刊》第 22、23、24 期之文章。

¹² 最近有些學者利用出版的中共史料選輯及政策宣告，討論了台海危機中共之策略，大抵認為中共成功地達到其發動台海危機的「有限目的」。例見 Gordon H. Chang and He Di, "The Absence of War in the U.S.-China Confrontation over Quemoy and Matsu in 1954-1955: Contingency, Luck, Deterrence?" *American Historical Review* 98:5(December 1993): 1500-1524; Shu Guang Zhang, *Deterrence and Strategic Culture: Chinese-American Confrontations, 1949-1958* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1992), chapter 7. 這些作品雖然嘗試解釋中共決定與美國談判的動機與目的，但並未描述中共迫使美國走上談判桌的策略、步驟。

¹³ 有關美國之高姿態，可見 Jisi Wang, "An Appraisal of U.S. Policy toward China, 1945-1955, and Its Aftermath," in Harding and Yuan, eds., *Sino-American Relations, 1945-1955*, pp. 303-306 之討論。

¹⁴ 例如王炳南，《中美會談九年回顧》；Kenneth T. Young, *Negotiating with the Chinese Communists: the United States Experiences, 1953-1967* (New York: McGraw-Hill Book, 1968); Jacob Beam, *Multiple Exposure: An American Ambassador's Unique Perspective on East-West Issues* (New York: Norton, 1978); U. Alexis Johnson, *The Right Hand of Power* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1984). 另外註 5 與註 7 中所引的二手資料，均對雙方爭執的焦點做了扼要的介紹，可供參考。

年 7 月韓戰停戰後，有越來越多的西方國家要求美國應接受中共政權存在的事實，或至少放鬆對大陸的禁運，艾森豪政府仍堅持其「壓力政策」，即不承認中共政權，不讓中共取代中華民國政府（以下簡稱國府）在聯合國及安理會的席次，且要求盟邦維持對中共的禁運。美國決策者希望在外交與經濟上孤立中共，迫使後者完全依賴蘇聯；當蘇聯無法滿足中共需求時，兩者的結盟關係將產生裂痕，共黨集團的力量也將因此大為削弱，史家稱此為「壓力楔子」策略。¹⁵這些決策者深信中共與蘇聯終將分裂，雖然他們對壓力楔子政策能否立竿見影並無十足把握，卻認為在當時的國際情勢下，維持外部壓力是引發共黨內部危機、削弱其影響力最好的辦法。¹⁶

在設計出「壓力楔子」政策的國務卿杜勒斯(John Foster Dulles)主導下，艾森豪政府對中共的政策，表面看來「懷有深厚的敵意」，實質上卻不似其冷戰言辭所宣示般毫無妥協餘地。一如其前任杜魯門(Harry S. Truman)，艾森豪對中共的態度多少有點曖昧成份，顯示其不願完全斷絕與中共打交道之路。例如艾森豪曾指示應避免開出具體的條件，以維持對「承認中共」及「聯合國代表權」問題的政策彈性；杜勒斯亦偶而想到解決中國（或台灣）問題的辦法，是讓中共與國府分享聯合國席次，安理會常任理事席則改由印度接替。¹⁷但華府卻一直未採取任何行動，來執行這些較有彈性的想法，主要是因英美等西方國家領袖基本上同意，聯合國是否應接納中共入會，端視後者行為是否「文明」（邱吉爾的說法為“*behave decently*”）而定；中共既然一直「不乖(*misbehave*)」，當然不能隨便讓其加入此文明國家的「俱樂部」。¹⁸

¹⁵ 此名詞為美國史學家 John Lewis Gaddis 首先採用，對此策略之討論，見 Gaddis, *The Long Peace: Inquiries into the History of the Cold War* (New York: Oxford University Press, 1987), chapter 6.

¹⁶ Briefing Paper on Formosa, November 30, 1954, folder (以下簡寫為 f.) 005 TS Briefing Papers 1954, Records of the Office of Chinese Affairs (CA Records), box 45, Record Group (RG) 59, National Archives (NA).

¹⁷ 見 Memorandum of Conversation (以下簡寫為 MC), Dulles with Ike, March 24, 1954, *Foreign Relations of the United States, 1952-1954* (以下簡寫為 *FR1952-54*), vol. 14, p. 397; MC, Dulles with Ike, August 17, 1954, f: Meetings with the President 1954 (1), White House Memoranda Series (WHMS), box 1, Dwight D. Eisenhower Library (DDEL).

¹⁸ Message, Churchill to Ike, July 9, 1954, f: Dulles, John Foster--July 1954 (3), Dulles-Herter Series (DHS), box 3, Whitman File (WF), DDEL. 杜勒斯曾寫信給艾森豪說：沒人能保證在

華府官員在壓力政策邏輯主導下，大抵認為應極力避免與中共談判，否則即是向侵略者示弱，也會造成美國「匍匐接受(creeping acceptance)」中共政權的印象。¹⁹但美國為了韓戰停戰與政治會議問題，從1951年開始，即持續在板門店的談判桌上與中共正面接觸。不過韓戰既為聯合國之集體安全行動，參加板門店談判亦屬支持聯合國行動，而非華府與北京之雙邊接觸，故不影響美國不承認北京政權之實質。惟曠日費時卻進展有限的板門店經驗，加強了美國政府內部反對與中共談判的聲音。²⁰

華府雖極力避免與北京政權打交道，但冷戰局勢的演變，卻讓雙方的外交接觸愈來愈難以避免。1954年初，由於板門店談判對舉行韓國政治會議一事，一直無法達成協議，加上北越與法國在中南半島的武裝衝突日趨嚴重，蘇聯乃提議舉行五強國際會議，邀請中共參加，同時解決韓國與中南半島問題。國務院極力反對，指出讓中共參與國際會議，無異於「朝外交承認與國際接受（中共政權）的方向邁進一大步」；且中共憑藉武力打進了韓國政治協商，卻沒有理由平白讓其參與解決中南半島危機的會談，更何況中共可能根本無意合作解決遠東問題。²¹杜勒斯因此在一月底舉行的柏林四國外長會議中，對蘇聯外長莫洛托夫(Vyacheslav Molotov)直言，美國不願因讓中共參加五強會議而「增加一個敵對政權的國際聲望」。²²

美國承認中共後，他們就不會「繼續其惡行(continue to misbehave)」。見 Letter, Dulles to Eisenhower (以下簡稱為Ike), February 16, 1954, FR1952-54, 14:361。雖然邱吉爾、艾森豪等英美領袖一貫以西方標準來判斷中共行為是否「文明」，但兩國對中共的政策，一直有「胡蘿蔔與棍棒」之爭，唯此非本文主題，故不詳論。

¹⁹ Robertson to MacArthur, January 21, 1954, f: Berlin Conference, box 10, Records of the Bureau of Far Eastern Affairs Relating to SEA and the Geneva Conference, Lot55D480 (以下簡寫為FE(D480) Records), RG 59, NA.

²⁰ 美國與中共在板門店的談判經驗，可見 Rosemary Foot, *A Substitute for Victory: the Politics of Peace Making at the Korean Armistice Talks* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1990); Young, *Negotiating with the Chinese Communists*, part I.

²¹ 國務院有關此問題的討論，見 Memorandum (Memo), Ogburn to McConaughy, January 19, 1954, f: Berlin Conference, Records of the Bureau of Far Eastern Affairs (Lot55D480) (以下簡寫為FE(D480) Records), box 10, RG 59, NA; Memo, McConaughy to Ogburn, same date, ibid.; Memo, Robertson to MacArthur, January 21, 1954, ibid.

²² Dulte 18 from Dulles at Berlin, January 30, 1954, FR1952-54, 14:353-354.

英、法兩國對杜勒斯的想法不以為然。在柏林會議中，這兩國外長均表示贊成召開國際會議，以同時解決韓國、中南半島問題。杜勒斯孤掌難鳴，只好同意邀請中共參加於4月26日至7月21日在日內瓦舉行的國際會議（邀請所有相關國家參與，而非原先蘇聯提議的五強會議），不過鄭重聲明此項邀請，絲毫不影射外交承認。杜勒斯並強調美國視中共為一「地區性政權」，與之打交道只限於討論與美國利害相關的「地區性」問題，故此種有限度的談判，不能被影射為有外交承認意味。²³但無論美國如何撇清，在日內瓦會議期間，美方高級官員（杜勒斯參加了開幕，也出席了幾次會議）與包括周恩來在內的中共官員同處一室，商議解決遠東問題，難免造成中共為國際舞台上重要角色的印象，提高了中共的國際地位。中共也在會議期間，利用遣返滯留大陸的美國僑民問題，迫使美國與中共「直接談判」只牽涉到華府與北京的遣僑問題，即改變了前者只願談「國際問題」的立場。

中共政權成立後，有些居留在大陸的美國人被禁止出境，甚至監禁，加上韓戰期間在北韓、大陸邊界失蹤的美軍，美籍僑民滯留在大陸者，為數不少。美國與中共既無邦交，當然只能不斷透過英國駐北京總領事向中共交涉，或透過聯合國向中共施加壓力，以期這些美國僑民與戰俘能早日返國。²⁴另一方面，有些中國學者與留學生，因在美國習得國防高科技，韓戰爆發後被限制不得返回大陸，中共亦想爭取這些學者回歸。故遣僑這個必須解決的實質問題，即成為雙方直接接觸的契機。至日內瓦會議期間，美國國內要求政府救回戰俘與僑民的壓力漸增，華府乃一方面透過國際紅十字會，向在日內瓦開會的中共高級官員施加壓力，一方面要求英方在北京要求早日讓戰俘返國。²⁵同時，華府也請一向代表美國與中共交涉的英國駐北京代辦杜維廉（Sir

²³ 見1954年2月18日柏林外長會議公報，收在 *Department of State Bulletin*（以下簡寫為DSB），March 1, 1954, pp. 317-318；及 Memo, McConaughy to Drumright, October 21, 1954, 793.00/10-2154, RG 59, NA.

²⁴ Letter, Dulles to H. Alexander Smith, January 15, 1954, f: Dulles, John Foster 1953-54, Smith Papers, box 111, Mudd Library, Princeton, NJ (ML); Memo, Robertson to Dulles, March 24, 1954, f: Speech by John Foster Dulles, Dulles Papers (JFDP), box 82, ML.

²⁵ Secto 122 from Smith at Geneva, May 6, 1954, FR/1952-54, 14:414-415. 另見 *ibid.*, pp. 414n2, 414n3, 415n4.

Humphrey Trevelyan，當時是英國日內瓦會議代表團的成員）在日內瓦向中共代表說明，美方準備在中國留美學人、學生出境問題上，作相當程度的讓步，以交換美僑之遣返。²⁶

中共見美方亟欲解決僑民遣返問題，即指出雙方既然均有代表出席日內瓦會議，實不勞英方繼續居間傳話，故要求與美方直接商談；中共副外長黃華同時向記者宣佈，願與美直接談判遣僑問題。²⁷國務院與杜勒斯卻認定中共意在利用機會，逼華府與之打交道。他們擔心亞洲人將視美國同意直接談判，為走向承認中共政權的一步，故指示美方日內瓦會議代表團團長副國務卿史密斯(Walter Bedell Smith)不要落入中共彀中。但史密斯卻認為機不可失，決定派員隨杜維廉出席下一次與中共代表的會談。收到杜勒斯的指示電報後，史密斯回電指出：中共已認定與杜維廉再談也談不出所以然，故後者無意繼續傳話；僑民戰俘遣返問題非關政治，因此可對外強調雙方協商與承認中共絕無關聯。此外，中共願意談判等於承認扣押了戰俘，若美國完全拒絕直接接觸，可能斷絕日後杜維廉在北京協商之路，也就無法援救美國僑民。因此，史密斯建議至少也得與中共會談一次，再見機行事。²⁸

史密斯雖言之成理，但杜勒斯認為與中共直接接觸最大的困難在「公共關係」。換句話說，華府並非絕對不願與中共談，問題是該如何對外界說明，才能避免誤解與批評？艾森豪的新聞秘書賀葛迪(James C. Hagerty)建議在發佈新聞時，強調「再沒有比保護美國人民更重要的事了」，因此華府才決定與中共談判僑民與戰俘遣返事宜，絕無隱含承認之意。如此一來，不但可避免被批判為與中共打交道，還會因護僑而博得人民的好感。杜勒斯覺得賀葛迪的說法可行，乃決定派駐捷克大使，也是日內瓦會議代表團成員的強生(U. Alexis Johnson)與中共同級代表見一次面。²⁹雙方代表(中共代表王炳南，

²⁶ 相關文件，見 *FR1952-54*, 14:416-421, 427.

²⁷ Secto 324 from Smith at Geneva, May 27, 1954, *FR1952-54*, 14:434-436.

²⁸ Tosec 284 to Smith, May 28, 1954; Secto 350 from Smith at Geneva, May 30, 1954; Memo, Drumright to Dulles, May 31, 1954; above all in *FR1952-54*, 14:436, 438-40, 440-441.

²⁹ Telephone Conversation (TC), Dulles with Hagerty, 9:16am., June 3, 1954, f: White House-Telephone Memos Jan. 1-June 30, 1954, Telephone Conversation Series (TCS), box 10, JFDP, DDEL; Hagerty Diary, same date, *FR1952-54*, 14:442; Tedul 152, Dulles to Smith, 10:50am.,

時任外交部辦公廳主任，中共日內瓦會議代表團秘書長)在杜維廉的陪同下，於 1954 年 6 月 5 日在日內瓦首次面對面、商談只關係到兩國的僑民遣返問題。此後，美國與中共直接接觸的藉口，從「商談國際事務」變成「盡保護僑民的義務」；賀葛迪的論點，也成為華府與中共直接打交道卻仍堅持不承認政策的新擋箭牌。

雙方第一次會面後，史密斯指出北京很可能採取拖延戰術，以增加與美方商談機會，爭取外交利益，故難以冀望中共會痛快地解決問題，但他仍建議不妨與中共會談三次，若無具體結果，即放棄此接觸管道。若對僑民遣返一事有所進展，則須考慮政治上的利弊得失，再決定是否繼續協商，唯不能期望杜維廉繼續陪美方與中共談判。³⁰杜勒斯為了避免雙方私下交易的流言，堅持要求英方代表在場。³¹強生與中共代表王炳南乃在英方陪同下，又見了兩次面。美方要求中共幫忙清查一份名單上人士的下落，中共則答應讓滯歸美僑透過紅十字會與其家屬通信，也願縮短行爲良好之美籍罪犯刑期，讓他們儘早離開大陸，並考慮在短期內釋放一批戰俘與美僑。史密斯乃要求准予強生再會晤王炳南一次，以安排交換滯留僑民最新消息的管道。³²杜勒斯因此要求司法部長加速審理前此不准離境之一百二十三名中國留學生的出境事宜，俾能聲明他們可自由離去，以換取中共早日釋放美僑與戰俘。³³為爭取最大談判空間，杜勒斯要求只辦妥十至十五人的出境許可，讓願意回大陸的中國學生分批離開，不過指示日內瓦會議代表團要避免給予兩國交換人質的「印象」。³⁴

same date, *ibid.*, p. 443. 國務院在強生與中共代表首次會面後，宣稱華府將竭盡所能、透過各種管道爭取讓中共釋放所有美國僑民，所以與中共關於此點的會商，絕不隱示美國對中共將予以外交承認。見 *ibid.*, p. 463n4。

³⁰ Secto 385&393 from Smith at Geneva, June 5&7, 1954, *FR1952-54*, 14:462-464.

³¹ Summary of Major Decisions, June 6, 1954, Summary of Major Decisions (Lot61D258), RG 59, NA.

³² 史密斯有關 6 月 10 日與 6 月 15 日兩次會議之報告與評價，見 *FR1952-54*, 14:464-472.

³³ 原有 124 名不准離境，國防部經再審後，認為只有加州理工學院之錢學森因具導彈飛彈知識，故不太願意准其離境，但錢氏本人似亦無意離開美國，剩下的人中，只有 57 人仍想回到中國大陸。見 Tosec 436, Dulles to Smith, June 17, 1954, *FR1952-54*, 14:475.

³⁴ Letter, Dulles to Brownell, June 17, 1954, f: June 1954 (3), Chronological Files, box 8, JFDP, DDEL; TC, Dulles with Brownell, same date, *FR1952-54*, 14:475.

中共在第四次會談時，提議以聯合公報或同意記錄的方式，宣佈雙方將允許對方之守法僑民自由返國，並各委託一第三國駐對方首都的使節，代表雙方在對方國家的利益。由於中共亟欲藉此舉加強與美國的關係之用心昭然若揭，強生乃以此議超過會談範圍為由，未予正面回應，並言有關僑民遣返問題，僅剩交換消息，故建議在日內瓦會議期間，改由下層官員維持聯繫，不再需要大使級談判，會後則可透過杜維廉傳遞有關僑民之消息。強生事後建議華府拒絕中共的提議，以免影響中華民國（在美國代表及保護僑民）之權益；只需請第三國在北京、倫敦或其他地方居間聯絡以傳達消息即可。³⁵ 國務院顯然更擔心接觸腳步邁得太快，難免被逼上與中共關係正常化之路，因此只答應維持以杜維廉居間傳話的老辦法；且只允許中共詢問有關留學生返回大陸的消息，不同意其在他國派遣任何形式的代表與美方交涉。³⁶

中共在低階會談時態度和善，並未咄咄逼人，且允許六名美國人離境，在第二次會談時，才再度要求設立第三國代表；在提到透過杜維廉聯繫時，強調應採「平等互惠」原則建立溝通管道，不願接受美方提議。美方眼見日內瓦會議已近尾聲，唯恐未建立日後聯絡管道，耽擱了僑民、戰俘之遣返，乃提議暫時透過雙方駐日內瓦領事館幕僚，交換滯留僑民消息。國務院事後批准此一非正式管道，強調此「幕僚會面」純為交換消息，不涉及談判或代表權問題，也不影響請英國代表美國利益之既定政策。³⁷

中共利用雙方均出席日內瓦會議的機會，與美國民意要求僑民及戰俘遣返的壓力，透過英國的幫助，逼華府不得不與其面對面商討只牽涉到兩國之遣僑問題。在日內瓦會議期間，雙方總共舉行了四次大使級會談，兩次幕僚會談。具體的結果，除雙方互換已知僑民與戰俘名單，請求清查下落外，中共允許六名美僑出境，美方則交出十五名可自由離境之中國留學生名單；而影響最大者，為安排了會後領事館交換消息的管道。儘管華府一再強調此項接觸純為關心人民福祉，絕不影射承認中共政權，也儘量減低接觸的次數與

³⁵ Secto 493, 494, 543 from Johnson at Geneva, June 21&29, 1954, *FR1952-54*, 14:477-480.

³⁶ Tosec 509, Dulles to Geneva, July 1, 1954, *FR1952-54*, 14:489.

³⁷ Secto 624, 712, 727 and Tel.163 from Geneva, July 16, 21, 22, 29, 1954; Tel.684, Dulles to Geneva, August 3, 1954; all in *FR1952-54*, 14: 496, 501, 503, 512, 515.

層級，以免為中共所趁，造成美國逐漸接受北京政權的印象。但雙方建立正式接觸管道，象徵「承認」之意味濃厚，有別於華府參與韓戰及中南半島問題等之國際談判，也讓美國不肯與中共打交道的立場起了實質上的變化，並間接提高了中共的國際聲望。此後一年中，雙方在日內瓦的領事館幕僚總共會談了十幾次，雖未有具體的進展，卻為一年後的大使級會談鋪了路。³⁸

韓戰停火後，非共黨國家對中共敵意、戒心均大為降低，加上對核戰與中共軍事潛力的恐懼，及經貿利益的實際考量，使得希望與中共打交道、做生意的非共國家逐漸增加，亦有直接予以外交承認者。中共藉由參與韓戰、協助北越胡志明政權，而受邀參與日內瓦會議，正式登上國際外交舞台。周恩來且在會議期間訪問印度、緬甸等中立國家，發表所謂和平共存五原則（互相尊重領土主權、互不侵犯、互不干涉內政、平等互惠、和平共存），並大力展開宣傳攻勢，經新聞界推波助瀾，中共的國際聲望乃節節上升。接著中共以遣僑問題，迫使華府與之建立正式（雖然只是低位階）的對話管道，更是錦上添花。在此情況下，華府發現繼續宣傳中共的侵略野心和日益增強的實力，並無法警惕非共國家，只適得其反地加強了中共和平攻勢的媚力、及非共國家承認北京政權時所帶來的震撼。³⁹因此在日內瓦會議後，美國就算還打算故意無視中共的存在，實際上也辦不到了。

日內瓦會議閉幕後不久，中共即砲轟金門，製造了舉世矚目的台海危機。華府在惱恨中共的行動將其置於「極端進退兩難的困境」之餘，卻不由自主地隨著中共的音樂起舞。⁴⁰為了應付危機，艾森豪政府開始往「兩個中國」的

³⁸ 根據國務院的紀錄，在 1955 年 8 月 1 日日內瓦大使級談判開始前，美方與中共的直接接觸，應是大使級 4 次、領事級會面 6 次、領館人員會面 7 次，總共 17 次，會談內容見 *FR1952-54, v.14* 及 *FR1955-57, v.2* 美駐日內瓦總領事館所發的報告。華府後來向國會與國府強調，大使級會談只是日內瓦領事會談的升級，目的在謀僑民遣返，並非新政策。詳見本文第三節之討論。

³⁹ Memo, Stegmaier to McIlvaine re Communist China's Prestige, August 2, 1954, f: 350.1 Political Parties, Organizations 1954, CA Records, box 48, RG 59, NA. 此文件詳細檢討中共經日內瓦會議後聲望節節上升的各項因素，與美方宣傳策略之所以無法奏效之因。

⁴⁰ 美國應付第一次台海危機受制於中共的情形，請見張淑雅〈台海危機前美國對外島的政策（1953-1954）〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，第 23 期下（民國 83 年 6 月），頁 293-330，之分析。

方向思考策略。華府雖不願在危機期間露出退縮意向，以免增長共黨氣燄或引起國府反彈，但無可奈何只好承認中共政權為既存事實的心態卻表露無遺，⁴¹而最後被迫與中共舉行高階談判，雖並未明確宣告，卻已進一步邁向「事實承認中共」與「兩個中國政策」之途。

三、台海危機對美國談判態度與策略之影響

九三砲戰爆發後，美國最初的因應策略，是打算在聯合國安理會提出停火決議，以平息台海地區戰火為主要目標，避免為這些蕞爾小島導致與中共大戰，或者拱手將外島讓給中共、損傷美國作為反共領袖威望的兩難局面。華府的想法是透過聯合國運作，若成功則可不費吹灰之力達到維持外島現狀的政策目標；反之亦可指責中共不愛好和平，在有必要協防外島時，博得國際支持。⁴²在商議停火案時，英、澳等均曾指出，美國直接與中共談判，可能比透過聯合國運作更加有效，但華府一直拒絕接受此一意見。⁴³雖然艾森豪政府並未完全排除與北京政權談判，以達成片面或全面協議的可能，⁴⁴但大多數決策者心理上既排斥與中共談判，⁴⁵也認定根本不可能與中共達成任何協議，所以沒有必要談，國務院遠東司尤其反對與中共談判。⁴⁶中央情報局也指出，

⁴¹ 見張淑雅，〈安理會停火案：美國應付第一次台海危機策略之一〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，第22期下（民國82年6月），頁79。

⁴² 有關討論，見張淑雅〈安理會停火案〉一文。

⁴³ Memo, Merchant to O'Connor re Dulles' Talk with Eden, September 19, 1954, *FR1952-54*, 14:651; Memo from the Australian Government, re Formosa, November 5, 1954, 793.5/11-554, RG 59, NA; MC, MacArthur and Blankeney, November 6 and 13, 1954, 793.5/11-654, *ibid.*, and f: 320.15a TS Defense Treaty Negotiation 1954, CA Records, box 47, *ibid.*

⁴⁴ 見 Paragraph 42b of the NSC 162/2, “Statement of Policy by the National Security Council,” October 30, 1953, *FR1952-54*, 2:594.

⁴⁵ 美國輿情與決策者在心態上，均排斥與中共直接談判，以免被認為美國對中共的強硬立場有所動搖。例見 Memo, McConaughy to Drumright, re Comment on Section H-B “Negotiations,” paragraph 23 of “Summary Statement of Existing Basic National Security Policy,” October 21, 1954, 793.00.10-2154, RG 59, NA. 另見 Accinelli, *Crisis and Commitment*, p. 166 之討論。

⁴⁶ Memo, McConaughy to Waddell, November 5, 1954, 611.93/11-554, RG 59, NA; Memo, Robertson to Bowie, November 9, 1954, f: 306.13 TS NSC Rpts & Corresp. 1954, CA Records, box 46, *ibid.*

中共可能會以表達談判意願，來吸引中立國家的支持，並分化自由世界。⁴⁷換言之，在砲火威脅下，華府決策者對中共任何舉動的動機，均予以最壞的推測，也認定中共不可能有透過談判解決問題的誠意，故雖為了避免開戰而想透過聯合國或其他國際協商管道，以外交手段來解決台海危機，卻一直不願考慮與中共直接談判，以免削弱其不承認政策，或造成美國在戰火威脅下退縮的印象。⁴⁸但中共在台海危機期間，宣判一批美籍韓戰戰俘為間諜，導致聯合國秘書長為釋俘一事而奔走北京、華府間居中協調，加上國際間為解決台海危機所作的種種外交接觸與嘗試，都進一步將華府推向與北京直接談判之路。

甲、戰俘間諜案與間接談判

1954年金門砲戰爆發，美國與中共間的日內瓦領事級談判並未受其影響，雙方仍照常會面，交換有關滯留僑民的消息。⁴⁹11月23日，中共卻突然宣佈，將十一名在韓戰期間被俘的美國空軍與兩名平民，以間諜罪判處四至二十年不等的徒刑。此項宣判的時間恰在中共持續砲轟外島之後，因此被視為對美國威望與力量的故意挑撥，引起全美媒體與民眾極大的反彈。⁵⁰杜勒斯立即指示駐日內瓦領事向中共要求會面，並發表公開聲明，表達最強烈的抗議。⁵¹國會及輿論甚且要求政府，除言辭抗議外，立即採取具體的報復行動。

⁴⁷ NIE 10-7-54, Communist Courses of Action in Asia Through 1957, November 23, 1954, *FR1952-54*, 14:940-941.

⁴⁸ 見張淑雅，〈安理會停火案〉及〈金馬撤軍？美國應付第一次台海危機策略之二〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，第24期上（民國84年6月），頁413-72，兩文之討論，以及 Accinelli, *Crisis and Commitment*, pp. 166, 203.

⁴⁹ 雙方在9月3、29日及10月18日見了三次面。

⁵⁰ 其實美軍戰俘被判間諜罪，這並非第一樁，但前面的案子並未引發如此之大的風暴。在九月中即有一名戰俘因間諜罪被判終身監禁，美國經日內瓦管道抗議，中共說若該人在獄中表現良好，即可從寬量刑。見 Tel.230 to Geneva, September 21, 1954; tel.273 from Geneva, September 29, 1954; both in *FR1952-54*, 14:666n2, 666.

⁵¹ Tel.423 to Geneva, November 23, 1954, *FR1952-54*, 14:945-6; Press Release (PR) 666, State Department, November 23, 1954, f: Wang-Johnson Talks (4)-(6), Subject Series (SS), box 10, JFDP, DDEL. 中共拖到11月29日才與美駐日內瓦領事見面，但以判決有據為由，拒收抗議書；亦不接受杜維廉轉交的抗議。見 Tel.408 from Geneva, November 29, 1954, *FR1952-54*, 14:959.

艾森豪政府內部的初步反應亦極激烈。國防部在接獲宣判消息的第二天，即草擬出可能的報復手段，包括封鎖中國大陸海岸、攔截扣押中共船隻當人質、發出將直接攻擊中國大陸的最後通牒、支持國府突擊行動以擄獲人質等等。這份草案明白指出，雖然所建議的報復行動，暫時可能招致盟邦與中立國的反感，但就長期戰略而言，強力報復行動利多於弊。⁵²經國務院、中央情報局、與國防部共同研商的結果，認為最可行的辦法，是有條件的封鎖中國大陸一先取得國會授權，並將香港與蘇聯開往旅順、大連的船隻排除在外。⁵³

政府內部初步反應雖與國會、輿論界一樣強烈，但呼籲理性、冷靜處理的聲音馬上跟著浮現。首先思考的是中共的動機。中共羈押這批戰俘已超過兩年，為何選在這節骨眼宣判？當時媒體一再揣測華府即將與國府簽訂共同防禦條約（防約於戰俘案宣佈當天草簽），中共除強化反美宣傳外，也在11月初首次出動空軍轟炸大陳（以往只用大砲隔岸開火），似有昇高外島危機的傾向。國務院因此推測中共宣判戰俘很可能是蓄意挑釁，除用以證明美國具有侵略野心外，並藉此試探華府的反應。⁵⁴艾森豪認為，北京可能與莫斯科商定策略，故意鬧事，配合蘇聯的和平攻勢，以分化自由世界，主要目的在阻撓西歐聯防組織（Western European Union, 1954年10月剛在巴黎北大西洋公約會議中通過，尚未獲得西歐各國批准）的成立，美方若輕舉妄動，可能中了共黨的圈套。杜勒斯、賀葛迪等其他高層官員大抵同意此種推測。⁵⁵

⁵² Memo, Defense Department to Operations Coordination Board (OCB), re US Reaction to the Imprisonment of American Prisoners of War in Communist China, November 24, 1954, *FR1952-54*, 14:948-949.

⁵³ Memo, Murphy to Robertson, November 24, 1954, *FR1952-54*, 14:949-950; Report by the Ad Hoc Working Group, November 30, 1954, *ibid.*, p. 950n3.

⁵⁴ Chinese Communist Motivation in Publicizing the US "SPY" Cases, undated paper (early December 1954), f: China TS, PPS (D101) Records, box 79, RG 59, NA. 此份報告也指出，中共宣判的時機，很可能只是因為其司法機關剛巧完成作業而已，事先並未預料美國的反應會如此強烈。

⁵⁵ Hagerty Diary, November 29, 1954, *FR1952-54*, 14:957; TC, Ike with Dulles, December 1, 1954, *ibid.*, p. 979; Hagerty Diary, December 1, 1954, Robert H. Ferrell, ed., *The Diary of James C. Hagerty: Eisenhower in Mid-Course, 1954-1955*, pp.119, 123; Press Conference (PC) of Ike, December 2, 1954, DSB (December 13, 1954):887-889.

其次要評估採取封鎖報復行動的效用及後果。中情局為此案件所作的特別情報評估指出，無論任何形式的封鎖，雖可能對中共經濟造成短期的困擾，但北京不會因此而釋放戰俘，反而可能會利用此一機會分化自由世界；若南韓與國府趁機蠢動，華府也很難控制，最後可能導致世界大戰，後果將不堪設想。⁵⁶國務院政策計劃司官員則指出，封鎖大陸等於向中共宣戰，除非美國即將遭到直接攻擊，否則非經國會授權，總統無權擅自開戰；何況封鎖意味中共具交戰國權力，等於承認北京政權為一政治實體，有違當時的不承認政策。而聯合國憲章也規定，國際爭執唯有在竭盡和平手段仍無法解決時，才可訴諸武力。因此，國務院法律顧問費立傑(Herman Phleger)建議，不妨以十一名空軍為執行聯軍作戰任務時被捕為由，請參與韓戰的十六國共同出面，要求中共遵循停火協議，遣返這些戰俘。⁵⁷另外，美方自己察覺到，被控的兩名平民確實是中情局雇用的間諜，所以中共的宣判並非毫無根據。⁵⁸決策者們因此傾向迴避兩名平民的問題，強調十一名空軍的戰俘身分，以透過聯合國爭取戰俘的釋放。⁵⁹換言之，華府決策者們迅速以理性的考量取代了最初想要立即反擊的情緒，也放棄了以武力強迫中共屈服的想法。而透過聯合國採取行動則不僅義正詞嚴，亦可避免與中共直接打交道，是當時看來風險最

⁵⁶ SNIE 100-6-54, World Reactions to Certain Possible US Courses of Action Against Communist China, November 28, 1954, *FR1952-54*, 14:951-956.

⁵⁷ Memo, Cowles to Murphy, November 26, 1954, f: China, Records of the Policy Planning Staff (Lot65D101, 以下簡寫為 PPS Records), box 87, RG 59, NA; Memo by Bowie, same date, *FR1952-54*, 14:950-951.

⁵⁸ 中共介入韓戰初期，中情局曾派遣人員潛入大陸發展游擊隊，以削弱中共參戰實力，被捕的兩名平民即在此任務下進入大陸。但華府在他們失蹤時誤以為陣亡，所以對外宣稱他們只是國防部的平民僱員。中共將他們判刑後，華府很難改變說詞，只好緩和指責中共誣賴美國僑民的強硬態度。見 Memo by Bowie, November 26, 1954, *FR1952-54*, 14:950-951; Memo, Wisner to McConaughy, December 7, 1954, *ibid.* p. 1008n2; Memo, McConaughy to Robertson, December 9, 1954, *ibid.*, p. 1006-1008; MC and TC, Dulles with Ike, December 1, 1954, *ibid.*, pp. 966, 979; TC, Dulles with Allen Dulles, same date, *ibid.*, p. 977-978。但國務院終究被迫承認，此兩名平民並非為聯軍工作，所以將透過日內瓦領事館談判洽談他們的遣返事宜。PC 1, the State Department, January 18, 1955, f: re China, People's Republic of, 1955, JFDP, box 90, ML.

⁵⁹ MC, Dulles with UK and New Zealand, November 30, 1954; TC, Dulles with Lodge, December 1, 1954; both in *FR1952-54*, 14:963, 967.

小的做法。

決定透過聯合國處理戰俘問題後，接著就得設法緩和國會與民眾的情緒，引導他們支持政府的做法。參議員諾蘭(William Knowland)於 11 月 27 日呼籲，若中共拒絕遣返這些戰俘，美國應封鎖大陸。艾森豪聞悉大怒，認為這是「最不負責的說法，將嚴重損害美國與盟邦的利益。」⁶⁰他要杜勒斯先公開反駁諾蘭的建議，⁶¹自己接著向新聞界強調：中共目的在誘使美國急躁行動，以分化自由世界。在當時民意的風向下，最容易的做法是發動攻擊或封鎖中共，為美國出一口惡氣，但如此一定會導致戰爭；較困難的抉擇，是有勇氣保持耐心、維持和平。他呼籲人民支持他的立場，也要求聯合國設法解決此一問題。⁶²

艾森豪說服了美國人民，也說服了主張私下協商的英、印等國。⁶³參加韓戰的十六個國家因此聯名向聯合國大會提案，經三天討論後，於 12 月 10 日通過決議案，授權秘書長哈馬紹(Dag Hammarskjold)與中共交涉，將所有戰俘依停戰協定遣返。哈馬紹並決定親自前往北京，與周恩來討論這個問題。⁶⁴華府也決定暫停其他行動，讓哈馬紹有充分機會協調。⁶⁵周恩來雖歡迎秘書長到北京商談各項有關問題，但對聯合國的決議案卻指為荒謬，因這些人間諜罪證確鑿。他並指責美國之所以操控聯大通過這個決議，完全是為了掩飾其

⁶⁰ Hagerty diary, November 29, 1954, *FR1952-54*, 14:956-957.

⁶¹ 杜勒斯於 11 月 29 日在芝加哥對四健會全國代表大會演講，反對封鎖大陸，講詞刊於 *DSB* (December 13, 1954):890。但杜勒斯在記者追問下，卻說美國保留和平行動失敗後，有採取其他行動的自由，藉以留下日後要求盟邦合作的王牌。見 PR 684, December 1, 1954, in *ibid.*, p. 888; Hagerty Diary, December 2, 1954, *FR1952-54*, 14:981.

⁶² Statement by the President, December 2, 1954, *DSB* (December 13, 1954):887-889.

⁶³ Tel.291 from Lodge in UN, December 2, 1954, *FR1952-54*, 14:983; MC, Dulles with Menon, December 3, 1954, *ibid.*, p. 985-987.

⁶⁴ TC, Dulles with Lodge, December 8, 1954, *FR1952-54*, 14:1003, 1003n3; Delga373, Lodge to DOS, December 11, 1954, *ibid.*, pp. 1016-7; Tel.309, Lodge to DOS, December 23, 1954, *ibid.*, pp. 1049, 1050n1.哈馬紹認為華府與北京關係惡劣，只有他透過聯合國的名義，親自奔走、委婉傳話，才有可能化解危機，甚至建立溝通管道，解決兩國間的各項問題。見 Tel.2817 from London, December 20, 1954, *ibid.*, p. 1043。與聯大提案有關之文件，刊在於 *DSB* (December 20, 1954):931-948。

⁶⁵ Tel.828 to Pakistan, December 22, 1954, *FR1952-54*, 14:1048.

欲藉與國府簽訂防禦條約，達到佔領台灣、準備戰爭目的之行爲。⁶⁶

哈馬紹於 1955 年 1 月 5 日到達北京，停留五天後離開。雖然他行前滿懷希望，但他的斡旋並未讓中共釋放被定罪的美國戰俘。他返美後告訴美駐聯合國代表洛奇(Henry Cabot Lodge)及杜勒斯：周恩來覺得整個案子是中共方面的決策錯誤，與其他問題毫不相干。但周並未提議任何「交易」，唯強調中共只能在不丟臉的情況下，釋放這些戰俘，希望美國有點耐心。哈馬紹曾建議周恩來以行爲良好、予以減刑的方式釋放戰俘，後者似乎願意接受這個主意。⁶⁷

當時中共已砲轟大陳，數天後即佔領一江山，但爲讓戰俘安全返國，華府還是決定暫時壓抑對中共不滿的情緒與報復的衝動。艾森豪特別擔心國會議員會沉不住氣，煽動群眾、要求採取激烈行動，以救回戰俘，於是再度親自出面，要求國人冷靜、耐心，等待聯合國的協調，且刻意避免提及任何可能的報復行動。當諾蘭公開指稱哈馬紹任務失敗，美應避免姑息時，艾森豪非常不快。而杜勒斯甚至怕他早已安排好的檢閱空軍戰略中隊的行程，會讓中共誤解爲故意示威，影響了戰俘的釋放。國務院也說明美國將儘量不介入，讓哈馬紹繼續協調救出戰俘。⁶⁸

但周恩來邀請戰俘家屬前往大陸探監，卻深深困擾華府。周恩來將戰俘

⁶⁶ 周恩來致哈馬紹之兩份電文，刊於《中華人民共和國外交文件集》（以下簡稱《中共外交文件》），第 3 冊，頁 319-321。

⁶⁷ Tel.1668 from Tokyo, January 12, 1955; tel 358 from Lodge, January 13, 1955; both in *FR1955-57*, 2:12-13, 26-30; TC, Dulles with Lodge, January 17, 1955, f: General Jan. 3-Feb. 18, 1955 (3), TCS, box 3, JFDP, DDEL. 哈馬紹卻對國府駐聯合國代表蔣廷黻說，周恩來並未對釋俘一事，給予任何保證；外在的壓力，只會讓釋俘更困難。見 MC, Tsiang with Hammarskjold, January 15, 1955, f: L.27, V.K. Wellington Koo Papers, box 170, Butler Library, Columbia University (BL).

⁶⁸ Hagerty Diary, January 13, 1955, Hagerty Papers, box 1, DDEL; PR on Ike's Statement, January 14, 1955, f: China, PPS(D70) Records, box 64, RG 59, NA; Hagerty Diary, same date, Ferrell, ed., *The Diary of James C. Hagerty*, pp. 161-163; PR 35, State Department, January 19, 1955, SS, box 10, JFDP, DDEL; Statement by Knowland, January 17, 1955, *FR1955-57*, 2:34n2. 哈馬紹還在大陸時，杜勒斯曾建議若任務失敗，就對中共採取封鎖、轟炸等報復行動。見 MC, Dulles with Hoover et al., re Problem of the Release of U.S. Airmen in Communist China, January 14, 1955, ibid., pp. 6-8.

的信件、照片、甚至電影紀錄片，請哈馬紹轉交家屬，同時轉達北京政府邀請他們前往探監之意。由於當時美國不發給前往大陸的護照，中共顯然打算逼美國改變此一政策。中情局長亞倫·杜勒斯(Allen W. Dulles)主張直接告訴戰俘家屬，中共只是打算利用他們做宣傳工具，要他們別上當。中共與哈馬紹於1月17日同時宣佈這項邀請後，美國各界也大多懷疑中共動機並非出於人道關懷。⁶⁹儘管如此，若家屬們執意要到大陸探監，美國政府實在無法堅拒。在華府尚未決定如何處理此棘手問題時，⁷⁰周恩來的一篇強力反美聲明，卻破解了他自己所設下的難關。

中共攻佔一江山後、台海局勢更形緊張，為防止中共趁勢攻下所有外島，華府一方面策劃儘快在聯合國提出停火案，另一方面則爭取國會授權總統必要時得使用美國武力保護台澎及相關地區。⁷¹中共的初步反應，是由周恩來在1月24日發表了一篇強硬的反美聲明，並堅持解放台灣的政策。⁷²這篇聲明正好給華府一個拒絕戰俘家屬探監的藉口。國務院當即說明中共敵意既如此強烈，美國政府實在無法保障戰俘家屬在大陸的安全，所以不能准許他們去大陸。⁷³哈馬紹對此決定很不高興，說如果家屬探監，中共可能會將戰俘交由家屬帶回，美方未與他商量即決定不准家屬前往大陸，實在太草率。杜勒斯責怪哈馬紹未先將條件說清楚，並說若家屬探監真有助於中共放人，則國務

⁶⁹ Hagerty Diary, January 14, 1955, Ferrell, ed., *The Diary of James C. Hagerty*, pp.161-3; MC, Dulles with Ike, January 17, 1955, FR1955-57, 2:35; TC, Dulles with Allen Dulles, January 18, 1955, f: General Jan. 3-Feb. 18, 1955 (3), TCS, box 3, JFDP, DDEL; 第476號電，顧大使致外交部，1955年1月21日，f: L.1, Koo papers, box 166, BL. 但參議院外交委員會主席喬治(Walter George)卻認為讓戰俘家屬訪大陸，可能有助於打破竹幕。見 MC, Dulles with George, January 16, 1955, Subject Series [SS], box 5, JFDP, DDEL.

⁷⁰ 杜勒斯甚至想到要以牙還牙，邀中國留學生的家屬到美探望。見 TC, Dulles with Phleger, January 18, 1955, f: General Jan. 3-Feb. 18, 1955 (3), TCS, box 3, JFDP, DDEL.

⁷¹ 見張淑雅，〈安理會停火案〉，第四節，及〈金馬撤軍？美國應付第一次台海危機策略之二〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，第24卷下（民國84年6月），第二節之討論。

⁷² 周恩來1月24日的聲明，登在次日的《人民日報》上，收入《中共外交文件》，第3冊，頁226-227。

⁷³ Memo for the Record (MR), re Conversation in Secretary's Office, January 25, 1955, f: Jan.-Feb. 1955, f: Memoranda of Conversations of the Secretary and Under Secretary, 1953-1960 (JFDMC), box 3, RG 59, NA; PR 50, State Department, January 27, 1955, SS, box 10, JFDP, DDEL.

院願意重新考慮這個問題。⁷⁴

經過這個插曲，華府對哈馬紹頗有微辭，也開始為戰俘案另謀出路。杜勒斯與艾森豪雖然仍呼籲美國人耐心等待聯合國的協調，但私下均對哈馬紹的表現不滿，因他不但未能帶回戰俘，還處處為中共說話，也想膨脹自己的角色，干涉停火案及解決台海緊張氣氛等問題。杜勒斯乃不客氣地對哈馬紹說，聯合國只決定請秘書長在韓戰停火協議下，解決戰俘遣返問題，其他問題則不勞越俎代庖。⁷⁵此外，杜勒斯也屢向英國與國府抱怨哈馬紹辦事不力。⁷⁶華府至此乃對聯合國調停不再寄予厚望，轉而積極朝「交換人質」的方向去思考解決戰俘案的辦法。

早在聯大通過有關戰俘之決議案時，中共就曾透過印度傳話，將戰俘間諜案與中國留學生返國一事相提並論，也暗示中共說不定會改變策略，減輕刑期，讓這些戰俘提早返回美國。⁷⁷雖說國務院曾公開聲稱不願就此問題與中共「交易」，但艾森豪自始即未排除以學生交換戰俘的可能。⁷⁸聯合國路線既然觸礁，艾森豪自然覺得該改走「交換人質」路線。另外，國務院還下令趕緊送還滯留在菲律賓的七名大陸漁民，以示誠意。⁷⁹

⁷⁴ Letters, Hammarskjold to Dulles, January 27, 1955 and Dulles to Hammarskjold, January 28, 1955; both in *FR1955-57*, 2:149-151, 160. 國務院決定不讓家屬到大陸去後，哈馬紹才對洛奇說，周恩來曾提到願把戰俘交給到大陸探監的家人帶回。杜勒斯一聽就說：「這下砸了！(We are in a mess!)」。沒人知道哈馬紹為何不把話說在前頭。見 TC, Dulles with McCordle, January 28, 1955, f: General Jan. 3-Feb. 18, 1955 (2), TCS, box 3, JFDP, DDEL; Hagerty Diary, same date, Hagerty Papers, box 1, DDEL.

⁷⁵ Letters, Hammarskjold to Dulles, January 27, 1955 and Dulles to Hammarskjold, January 28, 1955, both in *FR1955-57*, 2:149-151, 160; MC, Dulles with McCordle, January 28, 1955, f: General Jan. 3-Feb. 18, 1955 (2), TCS, box 3, JFDP, DDEL.

⁷⁶ MC, Dulles with Makins, January 19, 1955, *FR1955-57*, 2:44-46；第 469 號電，顧大使致外交部，1955 年 1 月 19 日，f: L.27, Koo Papers, box 170, BL.

⁷⁷ Tel.792 from India, December 13, 1954; Tel.330 from Lodge, December 20, 1954; both in *FR1952-54*, 14:1027-8, 1041-1042.

⁷⁸ Memorandum of Discussion (MD) at the 228th NSC Meeting, December 9, 1954, *FR1952-54*, 14:1005; Hagerty Diary, December 15, 1954, Ferrell, ed., *Hagerty Diary*, pp. 142-143.

⁷⁹ Hagerty Diary, January 17, 1955, Ferrell, ed., *Hagerty Diary*, pp.163-4; MR, re Conversation in Secretary's Office, January 25, 1955, f: Jan-Feb. 1955, Memoranda of Conversations of the Secretary and Under Secretary (JFDMC), box 3, RG 59, NA; tel.428 from Lodge, February 16, 1955, *FR1955-57*, 2:277-278. 艾森豪認為拒絕中國留學生返回大陸，跟中共扣留美國僑民一

在戰俘案爆發後，美國即停止審核欲返回大陸中國留學生之出境申請，也暫停日內瓦溝通管道。至哈馬紹的交涉觸礁，華府才一面主動要求恢復日內瓦領事會面，一面重新加緊審核中國留學生出境許可。⁸⁰ 但日內瓦領事報告說，在 2、3 月底與中共的兩次會面中，除交換消息與一些指控外，進展有限，只是中共代表神情輕鬆，且會前會後都主動與美方代表握手，顯示其未持強烈敵對態度。⁸¹ 在此期間，由於杜勒斯等高級官員公開談論核戰的可能性，加上因報紙報導海軍軍令部長卡尼(Admiral Robert B. Carney)預測中共將在四月中進攻馬祖，因而引發是否以核武保衛金馬的激辯，並挑起全球恐戰風潮，華府上下忙著應付危機，無暇兼顧戰俘案，全案乃呈膠著狀態。至 4 月下旬，美方才透過哈馬紹通知中共，除了兩名學到國防高科技者外，其他中國學人隨時可離開美國。⁸²

當周恩來 4 月 23 日在萬隆會議中宣佈願與美國坐下來談判，以緩和台海危機時，哈馬紹正在斯德哥爾摩會見中共駐瑞典大使耿飄。後者問哈馬紹若他處在中共地位，要「如何」來釋放戰俘（而非「是否」釋放戰俘）？哈馬紹回答說，最簡單的辦法是減刑。哈馬紹因此滿懷信心，認為周恩來確實想放人。⁸³ 但美國對與中共談判、紓解台海緊張氣氛一事，一直未有決斷（詳見本文第三節之討論），中共乃利用釋放戰俘作為交換條件，要求美方在台海談判問題上讓步。美國卻堅持中共須先放人，以表談判誠意。⁸⁴ 拖到 5 月底，中共才請印度駐聯合國大使梅農(V.K. Krishna Menon)傳話，表示願意先釋放四名間諜罪證不足的美空軍戰俘，並要求華府做對等的回應。⁸⁵

樣不合理，所以應讓他們走，以促使中共放人。但杜勒斯覺得不能輕易送回全部中共所要的留學生，以免完全喪失談判籌碼。

⁸⁰ Tel.681 to Geneva, February 18, 1955, *FR1955-57*, 2:297n5; Memo, Hoover to Ike, March 3, 1955, f: Dulles March 1955 (1), DHS, box 4, WF, DDEL.

⁸¹ Tel.672 and 786 from Geneva, February 28 and March 31, 1955, *FR1955-57*, 2:315-318, 435-438.

⁸² Tel.612, State to Lodge, April 20, 1955, *FR1955-57*, 2:518n6.

⁸³ Tel.4724 from London, April 25, 1955, *FR1955-57*, 2:518-519; tel.750 from Lodge, May 4, 1955, *ibid.*, 543-544.

⁸⁴ 杜勒斯在五月初，曾向哈馬紹施壓力，要他請中共儘快放人。見杜勒斯與洛奇 5 月 4 日的幾次電話通話紀錄，收在 f: General May 2-August 31, 1955 (8), TCS, box 4, JFDP, DDEL.

⁸⁵ Tel.1874 from New Delhi, May 27, 1955, *FR1955-57*, 2:577-578. 中共亦將美國要求的日內瓦

國防部對於讓剩下的兩名高科技人才回大陸有意見，艾森豪卻認為他們所學到的國防科技也許沒有那麼大不了，應該讓他們自由離開，以免梅農囉唆。⁸⁶但國防部卻一直遲疑至7月底，即大使級談判開始前夕，才勉強同意讓最後一名習得飛彈技術的學者（即中共的飛彈之父錢學森）返回大陸。⁸⁷至於被判刑的十一名戰俘，中共為了讓談判有個好的開始，故意選擇在華府時間8月1日早上，大使級談判即將展開之際，宣佈將他們釋放。

無論戰俘間諜案的宣判是巧合所造成的錯誤，抑或中共為配合對外島攻擊（或蘇聯政策）有意採取的策略，中共在處理此案時，確實充分利用兩國僑民作為籌碼。北京以雙方僑民為人質的「文攻」，加上炮擊外島的「武嚇」，雙管齊下，一步步迫使華府不得不與其政權打交道，策略算是相當成功。相形之下，美方表面上口口聲聲反對以僑民作為人質，實際上卻將他們當作人質來交換，不但在作態間盡失機先，也一如今日所強調之人權外交與最惠國待遇的掛鉤，卻又無法維持一貫性，只落得不切實際與偽君子之譏。而美方雖一再強調與綁匪談判不等於承認綁匪，卻難免顯得自欺欺人。

乙、萬隆會議前有關外島問題的協商

艾森豪政府在政策聲明上，雖然顯現出強烈的反共意識，但理論上並不反對與共黨談判。在國家安全會議有關基本國家安全政策的第162/2號文件(NSC 162/2)中，即標明美國「必須接受」與「蘇聯及中共」兩者，經由談判的方式，解決局部甚至全部問題的「可能性」。⁸⁸這段文字在韓戰停戰後，經

會面推遲了兩個星期，5月30日雙方代表見面時，中共通知美國將釋放四名戰俘。見tel.1034 from Geneva, May 30, 1955, *ibid.*, 583-585. 周恩來建議美國以放鬆禁運，來表示願意舒緩局勢的誠意。

⁸⁶ MC, Ike with Dulles, June 10, 1955; Memo by Asbjornson, same date; in *FR1955-57*, 2:588-589, 589n5.

⁸⁷ MR by Dulles, July 28, 1955, f: July 1955 (1), Chronological Files, box 12, JFDP, DDEL. 錢學森於1930年代末期畢業於加州理工學院，由於表現突出，在二次大戰期間在美國陸軍空勤隊服役，官拜上校，曾受命研究希特勒的科學家們所發展出來的火箭系統。中共介入韓戰後，美國禁止他返回大陸，當時美國海軍軍令部長曾說錢學森的知識至少值五個師。錢學森於1955年獲准返回大陸後，協助中共於發展了洲際飛彈。見“*How US Lets Chien Return*,” April 27, 1970, *China News*.

⁸⁸ NSC 162/2, October 30, 1953, *FR1952-54*, 2:594.

國家安全會議通過、艾森豪批准，當時並未引起爭議，主要是因為從艾森豪接任總統後，華府決策者已逐漸改變大戰迫在眉睫的想法，認為必須把共黨威脅當作長期問題來處理；而為了避免戰爭，與對手談判實屬必要。⁸⁹

與中共談判的可行性在台海危機爆發後，開始受到質疑。遠東司在重新評估整體遠東政策時，指出在當時情況下，根本不能冀望與中共經由談判解決任何問題，⁹⁰故 NSC 162/2 中的這段文字窒礙難行。遠東司建議將文件中的「中共」兩字刪除，以排除與北京政權談判的可能性；同時也要求取消國家安全會議第 5429/3 號有關遠東政策文件中，牽涉到與中共談判之文字。⁹¹當時杜勒斯婉拒盟邦要求華府與北京直接談判，以化解台海危機的建議；艾森豪亦說，除非中共「痛改前非」，不再犯讓「文明世界」震怒的錯誤，否則他絕不考慮與中共直接打交道。⁹²但杜勒斯對遠東司建議排除與中共談判可能性一事，並未加以重視。⁹³至 1955 年 1 月 5 日開國家安全會議時，他才說原來的文字，意含與中共可能很容易達成協議，此點很值得懷疑；因此他主張將「必須接受」與中共談判的可能性，修改為對於與中共談判之事「需保持開放的態度」。此議一出，即獲支持通過。⁹⁴此爭論過程反映出美國高層決

⁸⁹ 此想法的代表，可見 U.S. Relations with the Free World, February 12, 1954, f: NSC (Jan.-June 1954), FE(D480) Records, box 11, RG 59, NA.

⁹⁰ 一份關於國家安全會議第 146/2 號文件（對台灣與國民政府之政策）的執行進展報告指出，當時國際上有壓力要美國與中共談判，解決所有問題，但中共表明將拒絕美國所可能提出的任何談判條件。見 Second Progress Report on NSC 146/2, December 30, 1954, f: OCB 091 China #3 (6), Operations Coordination Board Central File (OCBCF), box 27, White House Office File (WHO), DDEL.

⁹¹ Memo, Murphy to Waddell, November 5, 1954, 611.93/11-554, RG 59, NA; Memo, Robertson to Bowie, November 9, 1954, f: 306.13 TS NSC Rpts & Corresp. 1954, CA Records, box 46, RG 59, NA; Memo, Robertson to Dulles, November 30, 1954, f: NSC (July-Dec. 1954), FE(D480) Records, box 11, ibid.

⁹² MC, Ike with Brownell, December 2, 1954, f: December 1954, Whitman Diary, box 3, WF, DDEL. 此對話中艾森豪所謂讓「文明世界」震怒的錯誤，主要是指戰俘案而言。

⁹³ 雖說遠東助理國務卿勞勃森 (Walter S. Robertson) 曾多次寫報告給杜勒斯說明此事，但杜勒斯卻說沒人跟他討論過這件事，勞勃森因此很不高興。見 Memo, Robertson to Bowie, December 29, 1954; Memo, Robertson to Dulles, December 30, 1954; both in f: NSC (July -Dec. 1954), FE(D480) Records, box 11, RG 59, NA.

⁹⁴ MD at the 230th NSC Meeting, January 5, 1955, FR1955-57, 2:5.

策者不排除與中共談判之可能性，但亦不刻意追求的態度；其取決之標準，在於中共「乖不乖(behave or not)」。中共砲轟外島，監禁美國戰俘就是不乖；但客觀情勢的發展，卻逼華府不得不與「不乖(misbehave)」的中共面對面談判。

危機之初，華府認為推動安理會停火案，即表達了美國和平解決危機的意願，而與中共直接談判，將提高後者的聲望，等於獎勵侵略。因此華府在1955年1月28日停火案提出前，一直抗拒與中共直接討論台海問題。⁹⁵停火案因中共拒不出席，美、英、紐等主要策劃國對後續動作又無共識，故無任何進展。⁹⁶美國不願就此關閉與中共談判解決危機之門，但仍朝國際談判的方向思考。⁹⁷周恩來在拒絕出席停火案討論的電文中，亦表示歡迎任何國家提出其他「真正」試圖緩和台海緊張氣氛的方法。顯然華府與北京都欲藉國際力量向對方施壓，以解決台海危機，遂導致2月以後外島問題的國際化，各國或提辦法、或熱心奔走，希望能調停華府與北京之衝突，避免戰爭。

各國認為周恩來的聲明，表示中共公開徵求北京與華府間的調人，故紛紛獻計，除化解危機外，也冀望在國際舞台上，提高自己的聲望。例如祕魯籍的安理會主席貝蘭德(Victor A. Belaunde)提議由聯合國將外島與離兩岸各12浬的台灣海峽予以中立化；⁹⁸印度提議由中立的可倫坡集團(印度、緬甸、巴基斯坦、錫蘭、印尼等五國)出面調解外島危機等等；⁹⁹《紐約時報》專欄作家芮斯同(James Reston)則指出聯合國可能派遣觀察小組到台灣。¹⁰⁰各國所提的方案中，最受重視者，為蘇聯提議之十國會議，與周恩來願美國直接談

⁹⁵ Letter, Robertson to Case, February 15, 1955, f: 168b-1, White House Central Files, Office File, box 856, Eisenhower Papers, Records as the President (DDER), DDEL.

⁹⁶ 有關停火案後續動作之討論，請參見張淑雅，〈安理會停火案〉，第五節。

⁹⁷ Alternative Courses in the United Nations on the Off-shore Islands Problem, February 4, 1955, 312.3a Formosa Cease-fire Negotiation 1955, CA Records, box 52, RG 59, NA.

⁹⁸ Memo, Key to Dulles, February 5, 1955, FR1955-57, 2:228.

⁹⁹ Tel.3472, London to DOS, February 5, 1955, 793.00/2-555, RG 59, NA.

¹⁰⁰ *The New York Times*, February 7, 1955. 國府對此建議尤其覺得緊張，希望美方正式澄清並未有這種想法，見第521號電，顧、葉致外交部，February 7, 1955, f: B.13.1(e), box 145, Koo Paper, BL。由於此建議等於將外島危機全部諉過國府，所以杜勒斯鄭重否認曾考慮過這個辦法。見MC, Dulles with Munro et. al., re Formosa, 793.00/2-755, RG 59, NA.

判的表示。但前者因國府參加問題無法解決，後者則因中共只願談美國撤出台海的辦法，均未有具體成效。

所謂十國會議，即由蘇、英、印三國發起、加上中共、美國及可倫坡集團五國，在上海或新德里召開日內瓦式的國際會議。¹⁰¹美國認為，此議是莫斯科為了支持北京所想出來的宣傳花招。¹⁰²但中共卻透過印度大使，表示同意蘇聯提案，相信由莫洛托夫、艾登（Anthony Eden，英國外相，四月後改任首相）與尼赫魯（Pandit Jawaharlal Nehru，印度總理兼外長）共同主持的國際會議，必可解決問題。¹⁰³中共既有此意願，西方各國又希望能藉蘇聯的力量，約束中共的軍事行動，因此英國不願放棄蘇聯這條溝通管道。

倫敦在與華府商議後，向莫斯科指出其提議主要困難是參加國沒有代表性，尤其不邀請當事者國府參加，根本無法化解台海危機；另外，會議形式也須讓聯合國能接受。¹⁰⁴英、美並決定若蘇聯在安理會提出十國會議案，則以停火案尚未結案為由，反對將其納入議程。¹⁰⁵針對英國的意見，莫洛托夫指出：台海危機是因美國侵略台灣所引起，國府只是美國的工具，所以不須參加會議，中共也不可能參與國府在座的國際會議，希望英國能重新考慮其立場，蘇聯亦願意與英、印共同努力，尋找化解危機的辦法。¹⁰⁶由於中共信任的英、蘇、印三國對是否應邀國府參加談判，根本無法達成共識，所以為台海情勢召開國際會議的想法難以實現。¹⁰⁷但中共的意願，卻驅使三國心甘情願為其奔走、籌劃。

此外，周恩來私下向哈馬紹表明不排除與美國直接談判的可能，同時也

¹⁰¹ Tel.1241, Moscow to DOS, February 4, 1955, *FR1955-57*, 2:217n2; Tel.101, Moscow to Foreign Office (FO), same date, FO371/115032, Public Record Office, London, UK (以下簡寫為PRO).

¹⁰² Tel.1243 from Moscow, February 5, 1955, *FR1955-57*, 2:218.

¹⁰³ Tel.153, Trevelyan to FO, February 7, 1955, FO371/115033, PRO.

¹⁰⁴ Tel.261, Eden to Moscow, February 8, 1955, FO371/115035, PRO; MC, Dulles with Makins, February 9, 1955, *FR1955-57*, 2:244.

¹⁰⁵ Tel.476 from Lodge, February 13, 1955, 793.00/2-1355, RG 59, NA. 但蘇聯並未提出此案。

¹⁰⁶ Tel.178, 179 and 181, Hayter to FO, February 26, 1955, FO371/115040, PRO; tel.1509 from Moscow to State, March 10, 1955, *FR1955-57*, 2: 351.

¹⁰⁷ Tel.295, Moscow to FO, March 26, 1955, FO371/115044, PRO; tel.1657, London to State, March 27, 1955, 793.00/3-2755, RG 59, NA.

向瑞典駐北京大使表達與美國直接談判的意願。哈馬紹認為周恩來可能不願透過印、蘇等國傳話，故與周恩來私下溝通，問北京是否不反對在聯合國安排下，以其他形式與美國談判台海問題。¹⁰⁸周恩來回電說，北京絕不能接受聯合國的安排，參加有國府在座的談判，否則等於承認兩個中國；他堅持美國應與中共面對面談判。哈馬紹只好放棄調停台海危機，專心籌謀釋放戰俘一事。¹⁰⁹

英國卻不願就此放棄與中共談判的機會。艾登在徵求杜勒斯的同意後，要杜維廉探詢中共，是否願公開或私下表示在不影響其主權的情況下，「放棄以武力解決台灣問題」？若然，則他願意充作調人，與周恩來在中國邊界見面，設法化解外島危機。¹¹⁰周恩來堅拒艾登的預設條件，聲稱緊張局勢為美國侵略台灣所引起；如果艾登願意討論如何「促使美國撤離台海」，以紓解局勢，則歡迎他訪問北京。¹¹¹雙方對於談判的先決條件或重點歧異既如此之大，艾登只好通知美方談判的時機尚未成熟。¹¹²

中共在3月初拒絕英國調停後的表現，卻似乎有意為台海情勢降溫。北京在《人民日報》上宣稱願參加十國會議，¹¹³而其「解放台灣」與反美宣傳，亦降至危機爆發以來的最低點。¹¹⁴但杜勒斯對中共的動作並不領情，他認為華府已全力約束國府的軍事行動，亦儘量容忍中共的挑釁，北京卻顯然無意化解危機：不但拒絕英國合理的談判條件，且一面積極在東南亞地區加強滲

¹⁰⁸ Tel.447, Lodge to DOS, February 6, 1955, *FR1955-57*, 2:231-3; Tel.152, Trevelyan to FO, February 7, 1955, FO371/115033, PRO.

¹⁰⁹ Tel.473 from Lodge, February 11, 1955, *FR1955-57*, 2:266-267.

¹¹⁰ Tel.174, Eden to Trevelyan, February 25, 1955, FO371/115039, PRO.

¹¹¹ Tel.218, Trevelyan to Eden, February 29, 1955, FO371/115040, PRO.

¹¹² Tel.241, Eden to Churchill, March 2, 1955, FO370/115040, PRO; tel.92, Eden to FO, same date, FO371/115042, PRO; Letter, Makins to Dulles, March 7, 1955, *FR1955-57*, 2:338-339.

¹¹³ 1955年3月7日社論，Qingguo Jia, “Unmaterialized Rapprochement: Sino-American Relations in the mid-1950s,” (Ph.D. Dissertation, Cornell University, 1988), p. 247 所引用。中共在此社論中，改採說服策略，要求各國站在中共立場想一想，強調沒有任何國家會容忍外國勢力盤踞其國土，並培養叛徒隨時準備對其發動攻擊。

¹¹⁴ Gordon Chang and He Di, “The Absence of War in the U.S.-China Confrontation over Quemoy and Matsu in 1954-1955: Contingency, Luck, Deterrence?” *American Historical Review* 98:5 (December 1993):1517.

透、顛覆，一面高唱「和平共存」的口號，企圖降低自由世界的戒心。所以杜勒斯 3 月初訪問東南亞地區回國後，不論公開或私底下，均嚴厲批判中共的用心，指其正伺機發動攻擊，美國可能被迫準備用核武保衛金馬。¹¹⁵艾森豪同意杜勒斯的判斷，故 3 月間華府高層官員屢屢發表有關使用核武的公開談話，其原意是想讓民眾有心理準備，並嚇阻中共，沒想到卻引起恐戰風潮。¹¹⁶世界與美國輿論均一面倒地反對為幾個蕞爾小島引發核戰，各國乃加緊調停的腳步。

艾登持續與周恩來溝通，勸中共先停火，造成協談的條件，¹¹⁷並希望與蘇、印會談，¹¹⁸或請安理會指定三國組成專案小組，尋找解決台海危機的辦法。杜勒斯以三國均承認中共，無法持平處理此事為由，否決了英方的建議。¹¹⁹但英國仍鍥而不捨地探索各種談判管道與條件，冀望能因此避免戰禍。¹²⁰英國努力猶未見效，印度即接著在 3 月底恐戰高潮時開始積極活動。梅農向杜勒斯建議，華府應與中共建立非正式溝通管道，並表示願做調人；¹²¹也向

¹¹⁵ 杜勒斯此時對中共的想法，可見 *Minute of a Cabinet Meeting, March 11, 1955; MC, Ike with Dulles, same date; MD at the 242nd NSC Meeting, March 24, 1955; above in FR1955-57, 2:353, 354, 390; Hagerty Diary, March 11, 1955, Hagerty Papers, box 1, DDEL.*

¹¹⁶ 見張淑雅，〈金馬撤軍？〉，第五節之討論。

¹¹⁷ Tel.458, Eden to Trevelyan, March 8, 1955, FO371/115040, PRO. 但中共至三月下旬，仍堅持紓解危機唯一的辦法，是美軍撤出台海地區；只是重申歡迎各國繼續設法紓解危機。見 tel.296, Trevelyan to FO, March 21, 1955, FO371/115043, PRO.

¹¹⁸ Minute by Crowe, March 3, 1955; tel.249, Eden to FO from India, March 4, 1955; both in FO371/115041, PRO. 緬甸總理宇努(U Nu)建議乾脆由蘇、英、印三國與中共舉行會談，化解危機。但英國認為這可能起不了什麼作用。見 Memo, Sebald to Dulles, re Background on Eden-Nehru-U Nu Exchange re Formosa Cease-Fire Conference, March 7, 1955, 793.00/3-755, RG 59, NA. 尼赫魯則建議安理會正式授權三國研究台海問題，以多少對約束中共。惟杜勒斯、中共與蘇聯均不同意。見張淑雅，〈安理會停火案〉，頁 100；tel.285, Trevelyan to FO, March 17, 1955, FO371/115043, PRO。

¹¹⁹ Tel.1034&1035, Eden to Makins, March 12, 1955, FO371/115042, PRO; MC, Dulles with Makins, March 14, 1955, FR1955-57, 2:364-366; Tel.554, Makins to Eden, March 14, 1955, FO371/115042, PRO; MC, Dulles with Munro, March 15, 1955, 793.00/3-1555, RG 59, NA.

¹²⁰ 英駐美大使館與駐聯合國代表團為此問題，一直思索、辯論不休，其想法可見收於 FO370/115047, PRO 之各項文件。

¹²¹ MC, Dulles with Menon, March 24, 1955, FR1955-57, 2:392-393.

蘇聯建議，讓國府在十國會議中「列席」，以便會議得以召開；¹²²他並積極向英國、加拿大等國，推銷他的「一個中國」政策：即承認包括台灣在內的中國，在台灣建立託管地，以中共為託管國、放棄使用武力等等。但這些提議未被接受。¹²³

另外，澳洲總理孟齊斯(Robert G. Menzies)提議，由幾個國家共同保障台灣安全，以換取國府從外島撤軍。由於華府堅持保外島是為了台、澎安全，後者既然無慮，外島即可放棄。杜勒斯認為國府有可能接受此議，¹²⁴但英國一直不願作任何保障蔣介石政權的承諾。¹²⁵至萬隆會議前夕，英國深恐中共會後攻擊外島、引燃戰火，故願意考慮對台、澎安全給予某種非正式的保障，以鼓勵美國要求國府放棄外島。¹²⁶此外，美、英兩國還請參加萬隆會議的友好國家，設法在會中約束中共。¹²⁷艾森豪與杜勒斯也派使至台北，勸國府放棄外島，¹²⁸並央請英國幫忙思考從外島「脫身」的方法。¹²⁹

外島問題在1月底國際化後，只見各國往來穿梭，試圖化解危機，卻均徒勞無功，危機也升高至核戰邊緣。就在各國憂心忡忡之際，周恩來因私下溝通談判毫無進展，加上萬隆會議中各國的關切，即在會中公開宣佈，願與美國談判、和緩台灣地區的緊張局勢；且除強調談判不影響解放台灣之主權行使外，並未提出其他預設條件。¹³⁰此言一出，立即獲得與會各國與世界輿

¹²² Tel.295, Hayter to Eden, March 26, 1955, FO371/115044, PRO; tel.1657 from Moscow, March 27, 1955, 793.00/3-2755, RG 59, NA. 蘇聯仍以中共無法接受國府在座為由，拒絕此議。

¹²³ MC, Allen and Salt, re Views of Mr. Krishna Menon on "Formosa Problem", April 8, 1955, RG 59, NA; tel.803, Makins to FO, same date, and Minute by Crowe, April 13, 1955, FO371/115045, PRO. 英國認為梅農的設計，意在讓美國難堪，絕不能支持。

¹²⁴ MC, Dulles with Menzies et al., March 14, 1955, FR1955-57, 2:370.

¹²⁵ Minute by Caccia, re Commonwealth Guarantee on Formosa, April 10, 1955, FO371/115046, PRO; Conclusions of the 2nd Cabinet Meeting, April 12, 1955, C.M.(55)2(3), CAB128/29, PRO.

¹²⁶ Conclusions of the 4the Cabinet Meeting, April 19, 1955, C.M.(55)4(6), CAB128/29, PRO.

¹²⁷ 見張淑雅，〈安理會停火案〉，頁102-3。

¹²⁸ 見張淑雅，〈金馬撤軍？〉，第五節之討論。

¹²⁹ Tel.926, Scott to FO, April 20, 1955, FO371/115047, PRO; Minute by Crowe, April 27, 1955, FO371/115048, PRO.

¹³⁰ 周恩來在萬隆會議八國代表團團長會議及閉幕典禮上的發言，收於《中共外交文件》，第3冊，頁252-4。

論一致的讚賞與支持。¹³¹中共因此成功地利用全球恐戰心理，將其既定的政策，略微調整強調的重點後公開宣佈，¹³²當下贏得全球喝采、並將紓緩局勢的責任，轉移到華府頭上。華府的反應，頓時成為全球矚目的焦點。

四、從萬隆會議到大使級談判

各國往來奔波的調停，雖未有具體的結果，但加上全球恐懼核戰的輿論，卻無形中凝聚成相當大的壓力。因此儘管許多艾森豪政府的官員仍認為與中共談判無異與虎謀皮，杜勒斯本身對與中共直接談判的意願亦不高，但國際壓力、國內輿論，加上決策者本身畏戰，卻迫使華府不得不更慎重考慮直接與中共打交道的問題。

甲、排除國府參與談判

華府決策者認為，周恩來在萬隆談話的目的，是要爭取國際好感，並將紓緩危機的責任轉移到美國頭上，並非真心要談判。當時杜勒斯出城渡週末，艾森豪原擬親自發表聲明，經代理國務卿胡佛(Herbert Hoover, Jr.)勸說後，改由國務院回應，表示國府須參加談判，且中共應立即停火，釋放滯留大陸美國僑民，並接受安理會邀請討論停火案，以示和平誠意。¹³³此回答為美國一貫立場，且美方雖已私下派使前往說服國府放棄外島，圖避戰禍，但認為中共既主動公開要求談判，等於向美國示弱，¹³⁴華府難免口頭上要擺擺身段、

¹³¹ Selected Reactions to Chou En-lai's Proposal, April 23, 1955, 306.11a Comments re Formosa 1955, CA Records, box 51, RG 59, NA.

¹³² 杜維廉認為周恩來只是技巧地公開說明中共的既定政策，而非新政策。見 tel.419, Trevelyan to FO, April 26, 1955, FO371/115048, PRO.蓋中共自二月以來，即表示願意談判，唯強調只談美撤離台海，且國府不能參與談判，這些立場並未改變。周恩來於 4 月 25 日接受《民族》週刊(*The Nation*)記者 Sam A. Jaffe 訪問時，即再度指出，台海危機乃因美國侵略所造成，並以中共與國府關係為內政問題，來迴避是否願與國府談判的詢問。見《中共外交文件》，第 3 冊，頁 280。

¹³³ Memo, Sebald to Dulles, re Development over the Weekend Relating to Chou En-Lai's Negotiation Proposal, April 25, 1955, FR1955-57, 2:507-509.

¹³⁴ 勞勃森至 5 月 20 日仍告訴澳洲大使說，周恩來的聲明，正證明美國堅定政策之成功。見 MC, Robertson and Amb. Spender et al., May 20, 1955, 793.00/5-20, RG 59, NA.

逞逞強，發洩一點受挫之氣。只是在全球一面倒反對為外島而戰的氣氛中，這種僵硬的回答，卻受到世界輿論嚴厲的撻伐。美國參議院外委會主席喬治(Walter George)亦公開強調美國應撇開國府，與中共談判。杜勒斯回華府後，發現世界輿論趨向如此，加上國府又拒絕放棄外島，¹³⁵因此在取得艾森豪同意後，決定採取較彈性的說法，表示願意接受有關「停火」談判的提議。¹³⁶

在4月26日的記者會中，杜勒斯先指出周恩來的談判提議是否有誠意，還有待觀察，但美國在探求中共誠意的過程中，不會忘記對「盟邦」(國府)一貫的「忠誠(fidelity and honor)」。¹³⁷在答問時，他卻說在討論停火時，國府不參加沒有關係，因為所討論之「停火」，為影響「美國利益」之事；釋放戰俘亦非談判的必要條件；且在未確定安理會行動有效前，沒有必要重新考慮停火案。¹³⁸除堅持談判內容應為停火與放棄使用武力外，杜勒斯等於否定了國務院回應中提出的所有條件，也修改了美國一向堅持國府須參與談判的立場。盟邦固然感到欣慰，一些堅持反共的國會議員及媒體，則不免批判其背信忘義，在中共與英國等盟邦的壓力下屈服。¹³⁹

杜勒斯在試圖說服國會議員的過程中，逐漸確定了與中共談判的新策略與說詞。他指出使用核武摧毀中共攻台集結，必然遭致亞洲國家反感，也會斷絕國府反攻大陸的希望，艾森豪不願採行，因此華府只能循外交途徑化解危機。友善國家應華府之請，在萬隆會議中說服中共採取較和平的手段，若美方悍然拒絕周恩來的提議，對他們難以交代。華府只打算與中共談判「停火」一點，而國府簽訂共同防禦條約，等於已經答應停火，所以沒有必要參加談判。¹⁴⁰杜勒斯並請艾森豪在記者會上說明，國府在外島只是被動地採取

¹³⁵ Msg No.4, Robertson to Dulles, April 25, 1955, FR1955-57, 2:510-517.

¹³⁶ MC, Dulles with Eisenhower, April 25, 1955, FR1955-57, 2:517.

¹³⁷ Editorial Note, April 26, 1955, FR1955-57, 2:519.

¹³⁸ PR 231, April 26, 1955, f: Wang-Johnson Talks (1)-(3), SS, box 10, JFDP, DDEL.

¹³⁹ 參議員諾蘭、史密斯(H. Alexander Smith)、Bourke B. Hickenlooper等人，對杜勒斯改變美國立場，均表不滿。見4月27日杜勒斯與他們的通話紀錄，收在f: General March 7-April 29, 1955 (1), TCS, box 3, JFDP, DDEL。諾蘭認為美國「不但要把自己的襯衫給人，也要把別人的給出去！」另見ABC Sunday night broadcast by George E. Sokolsky, May 1, 1955, f: re Bandung "Afro-Asian" Conference 1955, JFDP, box 89, ML.

¹⁴⁰ MC, Dulles with Knowland et al., April 27, 1955, FR1955-57, 2:526-528.

報復行動，並未開火，所以沒有所謂停火問題，不必參加談判；而華府既答應不談與國府利益有關之問題，即表示未曾改變政策。當記者以國務院最初聲明來反詰時，艾森豪輕描淡寫地說，那項聲明多少有點「言過其辭」，但充其量只犯了用辭錯誤而已；他與杜勒斯是澄清美國立場，不算改變政策。

¹⁴¹

艾、杜排除國府參加談判的說辭其實相當牽強，顯示其純為被情勢所迫所想出的藉口。若國府只是採被動的報復，並未開火，所以不用參與停火談判，美國更是未開火，為何應參加談判？因此有些參議員乃透過連署，要求讓國府參與談判。¹⁴²國府本身則既不願與中共談判，也極力反對美國與中共談，因無論結果如何，美國與中共面對面談判本身，對國府的國際地位就會造成很大的傷害，如何可說「不談」影響國府利益之事？因此國府公開宣稱並未答應在台海停火，且對美國立場的改變表示極度痛心，認為美國可能準備再度出賣國府。台北媒體亦指出停火會妨礙反攻大陸，此點即關係到中華民國的利益。¹⁴³不過艾、杜心意已決，為了除去經由談判化解台海問題的一大障礙，從此不再考慮讓國府參與談判，也不顧慮國府反對談判的立場。綜觀此決定對中共與國府國際地位的影響，華府所聲稱維持對盟邦的一貫忠誠云云，除自我安慰外，反倒成為強烈的反諷。

乙、談判方式、項目與時間的確定

美國雖然公開表示願意與中共談判，甚至不排除雙邊談判的可能，¹⁴⁴但私底下卻認為沒有必要迅速展開談判，一切都等探明中共意圖後再說。¹⁴⁵他

¹⁴¹ Hagerty Diary, April 27, 1955, Hagerty Papers, box 1, DDEL; White House Press Conference, same date, f: Position Paper on Offshore Islands 1955 (1), WHMS, box 2, JFDP, DDEL.

¹⁴² Statement by Smith and Saltstonall et al., April 30, 1955, f: Formosa-Cease Fire Statement, Smith Papers, box 116, ML.

¹⁴³ Tel.782 from Taipei, May 3, 1955, 793.00/5-355, RG 59, NA; D-539 from Taipei, re Editorial Comment Upon United States Response to Chinese Communist Proposals for Direct Negotiations, May 5, 1955, 611.93/5-555, ibid.

¹⁴⁴ PR 231, Dulles' press conference of April 26, 1955, f: Wang-Johnson Talks (1)-(3), SS, box 10, JFDP, DDEL.

¹⁴⁵ Tel.1980, Makins to Eden, April 28, 1955, FO371/115048, PRO; Memo, Murphy to Dulles, April 29, 1955, FR1955-57, 2:532.

在 6 月 7 日對探詢有關談判進展的記者們說：有些時候，「無為」是最好的對策。¹⁴⁶杜勒斯既打算採取拖延戰術，對於該如何談、談些什麼、什麼時候開始談等細節問題，也就不急著籌謀策劃。奔走華府北京間的國際人士，一直無法傳達美方清楚的意願，加上華府不願委託特定國家當代言人，所以協調效率很差，雙方對談判方式（包括地點）、項目與時間遲遲無法達成共識，直接談判也因此拖了三個多月才開始。

華府之所以決定採取拖延戰術，目的是要延長當時台海的實際停火狀態。從台海危機一開始，華府即將策略目標鎖定為造成「停火」，以維持台海現狀，並不打算謀求一勞永逸地解決問題，這個基本立場，並未因決定與中共談判而改變。盟邦追問華府打算與中共談判的項目時，杜勒斯總是說他希望「只達成停火而無具體的協議」。國府指出美國與中共並未開戰，「停火」等於要中共片面宣佈放棄使用武力，杜勒斯馬上說他正有此意，但不得不承認中共不太可能自行宣佈放棄使用武力。¹⁴⁷杜勒斯也未仔細想過，到底「停火」或「放棄使用武力」應算是談判的「項目」，抑或「先決條件」？其實自二月底以後，外島戰火相當零星，等於處於「事實停火(*de facto ceasefire*)」的狀態，華府因此只希望能延長此停火狀態，避免因對談判的內容與方式的爭執，或在談判中無法達成協議，讓中共有發動攻擊的藉口。¹⁴⁸

中共則完全拒絕觸及「停火」問題。周恩來向杜維廉強調北京、華府間並無戰事，所以根本談不上停火，他所想談的是「紓緩緊張局勢的辦法」；他亦公開強調停火既不存在，亦不該成為談判的先決條件。¹⁴⁹見到華府對談

¹⁴⁶ Michael Dockrill, "Britain and the First Chinese Off-shore Islands Crisis, 1954-55," in Dockrill and John W. Young, eds., *British Foreign Policy, 1954-56* (London: Macmillan Press, 1989), p. 189.

¹⁴⁷ 例如 MC, Dulles with Ambassador Spender et al., May 3, 1955, 793.00/5-355, RG 59, NA; MC, Dulles with Koo et al., May 5, 1955, *FR1955-57*, 2:547.

¹⁴⁸ Tel.1980, Makins to Eden, April 28, 1955, FO371/115048, PRO; MC, Dulles with Koo et al., May 5, 1955, f: #2, Koo Papers, box 195, BL; tel.1865 to New Delhi, May 24, 1955; Memo, Dulles to Robertson, May 25, 1955; above two in *FR1955-57*, 2:572-574; MC, Dulles with Munro et al., May 24, 1955, 793.00/5-2455, RG 59, NA. 另見 Accinelli, *Crisis and Commitment*, pp. 236-8 之討論。

¹⁴⁹ Tel.4875 from London, May 11, 1955, *FR1955-57*, 2:562; 〈周恩來總理答印度尼西亞記者問〉，《中共外交文件》，第 3 冊，頁 307-309。

判的安排毫無動靜，周恩來於 5 月中向全國人民代表大會常務委員會報告萬隆會議經過時，再度指出台海問題有兩個層次：一是美國的介入，造成緊張局勢，屬於國際問題，也是中共願與美國談判的部分，國府不能參加；至於解放台灣則屬於內政問題，兩者不能混為一談。但他說：「中國人民解放台灣有兩種方式，即戰爭的方式和和平的方式，中國人民願意在可能的條件下，爭取用和平的方式解放台灣。」¹⁵⁰ 中共希望這點可以滿足美國「宣稱放棄使用武力」的要求，¹⁵¹ 又在 6 、 7 月間，透過英國、印尼等出面協調國家，表示在國際問題解決之後，願與國府談判，亦願安排蔣介石等國府領導人物的出路，以和平解決台灣問題。¹⁵² 北京方面可能希望藉此表態，說服華府儘速開始談判。但杜勒斯對中共願與國府談判一事將信將疑，¹⁵³ 也未因此加緊安排與中共談判事宜。

美國雖有心拖延，但支持周恩來提議的國家，卻積極斡旋，希望真能通過談判以「解決」而不只「拖延」台海問題。¹⁵⁴ 杜勒斯宣稱要先透過友善國家，探詢中共是否有談判誠意，但既心存觀望，便刻意未指定「中人」。¹⁵⁵

¹⁵⁰ 周恩來 5 月 13 日的報告，刊於《中共外交文件》，第 3 冊，頁 262-275 。

¹⁵¹ 副國務卿胡佛 (Herbert Hoover, Jr.) 在一場演講中，故意說周恩來的說法，即表示願意以和平的方式處理台灣問題，華府對此演變表示歡迎。見 PR 281, Hoover's Address at a Luncheon of the Los Angeles World Affairs Council, May 23, 1955, f: Wang-Johnson Talks (1)-(3), SS, box 10, JFDP, DDEL.

¹⁵² 實際中共對與國府談判的立場並不明確，只能說有此意願，至於是與國際談判同時進行，或在國際談判結束後才能進行，卻有不同的說法。見 MC, Dulles with Indonesian Ambassador et al., May 6, 1955; MC, Chou with Trevelyan, May 26, 1955; MC, Murphy with Indonesian Ambassador, June 13, 1955; MC, Dulles with Indonesian Prime Minister Ali, July 1, 1955; all in FR1955-57, 2:555, 581-583, 592, 620. 周恩來在萬隆會議期間，即曾表示台灣問題解決方案為國民黨與美國必須撤出台灣，但中共可讓蔣介石擔任人民解放軍元帥。見 Tel.2025 from Djakarta, April 25, 1955, RG 59, NA; tel.2754 from Bangkok, May 5, 1955, 793.00/5-455, ibid.

¹⁵³ Minute by Macmillan on his talk with Dulles at San Francisco, June 22, 1955, FO371/115054, PRO.

¹⁵⁴ 當然各國心目中的解決方案不同，例如英國希望國府能撤離外島，將台灣與大陸徹底分離，造成兩個中國、或一中一台；印度則希望能讓中共逐漸接管台灣。

¹⁵⁵ 原先杜勒斯打算請英國探詢中共誠意，但最後改變主意；英國則自願出面，請中共「澄清」其意圖。見 Tel.960, Scott to FO, April 25, 1955; tel.1936, Eden to Makins, April 26, 1955; both in FO371/115048, PRO; Conclusions of the 6th Cabinet Meeting, April 26, 1955, C.M.(55)6(4), CAB128/29, PRO.

因此印度、巴基斯坦、緬甸、泰國、印尼、菲律賓、黎巴嫩等參與萬隆會議國家的領袖，紛紛自告奮勇居間傳話，除宣稱願為和平盡力外，也想藉此增進自己本身與其國家的國際聲望。¹⁵⁶中共指名希望英、印、蘇三國幫忙調停，¹⁵⁷華府則基本上只信任英國，所以英、印兩國對談判一事最熱心；而梅農在尼赫魯的支持下，活動尤其積極。在萬隆會議一個月後，中共開始透過梅農、印尼總理阿里(Ali Sastroamidjojo)(兩人分別於5月中旬及下旬訪問大陸)、緬甸總理宇努(U Nu)等人，不斷對華府傳話施壓，並將台海問題談判與戰俘、僑民遣返一事掛鉤，終於逼華府不得不較積極考慮談判事宜。

周恩來告訴梅農及杜維廉，他認為華府、北京雙方均各應採取一些具體步驟，以示紓緩局勢之誠意，然後透過第三國傳話，決定談判的方式與內容。他對談判方式並無定見，如蘇聯所提出之十國會議、其他形式的國際會議，或者與美國的雙邊談判，均可接受；談判的內容，應為緩和台海地區的緊張局勢。北京打算於5月30日釋放四名未被定罪的美空軍戰俘；將視美方反應，再建議其可採取之紓緩行動。¹⁵⁸

根據梅農的說法，¹⁵⁹只要戰俘家屬前往中國大陸探監，中共將釋放所有戰俘，也將願意就僑民遣返一事達成協議，且在商議談判事宜時，或實際談判期間，都不會對外島發動攻擊。¹⁶⁰梅農建議華府，首先宣佈讓所有中國留學生自由返回大陸，並允許戰俘家屬及媒體代表訪問大陸，作為對中共放人的善意回應；接著逐漸撤出金馬（只要國府不再如大陳撤退般地採行焦土政策，中共將不會干涉撤退）；然後透過駐倫敦、莫斯科與新德里的外交官，

¹⁵⁶ 例如印尼總理阿里 (Ali Sastroamidjojo)，即想藉機鞏固自己的政治實力，並企圖取代尼赫魯為東南亞國家領袖。 Tel.2146 from Djakarta, May 5, 1955, 793.00/5-555, RG 59, NA. 另見 Memo, Murphy to Dulles, April 29, 1955; MC, Dulles with Malik of Lebanon, May 6, 1955; both in *FR1955-57*, 2:532, 556-557.

¹⁵⁷ MC, Chou with Trevelyan, May 26, 1955, *FR1955-57*, 2:582.

¹⁵⁸ MC, Chou and Trevelyan, May 26, 1955, *FR1955-57*, 2:581-583.

¹⁵⁹ 梅農在北京期間，曾與周恩來會談六次（其中一次長達六小時）、與毛澤東談一次，因此自認最有資格傳達中共的想法。見 Tel.1847 from New Delhi, May 27, 1955, *FR1955-57*, 2:577; tel.2726, FO to Makins, June 8, 1955, FO371/115053, PRO; MC, Allen with Menon, re Far Eastern Situation, June 22, 1955, 306.1 US Policy--Far East 1955, CA Records, box 51, RG 59, NA.

¹⁶⁰ Tel.1874 from New Delhi, May 27, 1955, *FR1955-57*, 2:577-578.

與中共初步接觸，先談有關僑民、戰俘遣返問題，再逐漸擴充討論範圍。¹⁶¹

華府雖然公開表示歡迎中共釋放四名戰俘，並希望其他戰俘與美僑也能儘速回國，¹⁶²但對中共利用戰俘來迫使美國就範極為不滿，也認定周恩來是故意避開哈馬紹，利用梅農傳話來達到宣傳效果；杜勒斯尤其想避免造成華府願為戰俘遣返付出任何代價的印象。¹⁶³雖說艾森豪最後仍決定要儘速允許所有中國留學生返回大陸，對傳話的梅農卻沒什麼好臉色。他在尼赫魯與艾登的要求下，勉強接見梅農，¹⁶⁴然而教訓了後者一頓，說戰俘案牽涉到「嚴肅的原則問題」，他絕不能拿美國人民的性命來作任何「交易」。¹⁶⁵杜勒斯除了強調美國不能忍受以戰俘為人質，來謀求政治利益外，更是幾近當面指責梅農攬局，在釋放其他戰俘方面拐了哈馬紹的馬腳、幫了倒忙。¹⁶⁶

從6月中至7月上旬，梅農不斷求見杜勒斯和其他國務院官員，敦促美方宣佈讓所有中國留學生自由離境，並放棄金馬，以緩和遠東局勢。由於印度只站在中共立場說話，艾森豪、杜勒斯都很反感，故梅農等於白費脣舌。¹⁶⁷此外，印尼總理阿里、緬甸總理宇努等，亦同時向美方強調中共談判的誠意。阿里在5月底訪北京後，傳話說中共願透過國際會議或雙邊談判，與美

¹⁶¹ Tel.2727, FO to Makins, June 8, 1955, FO371/115053, PRO; Memo, Makins to Dulles, June 9, 1955; MC, Dulles with Menon, June 14, 1955; above two in *FR1955-57*, 2:588n2, 595-602.

¹⁶² Statement by State Department Spokesman, May 30, 1955, *DSB* (June 13, 1955):953.

¹⁶³ 杜勒斯認為戰俘得接受身為軍人必要冒的風險與代價；美國若讓步換回戰俘，等於付綁匪贖金，這不是美國民眾所樂見的。勞勃森更直指中共是綁匪、敲詐勒索之徒。見 MF of Dulles' staff meeting of June 3, 1955, 611.93/6-355, RG 59, NA; TC, Dulles with Lodge, same date, f: General May 2-Aug.31 1955 (6), TCS, box 4, JFDP, DDEL; MC, Dulles with Eden, July 22, 1955; MC, Robertson with Koo, June 23, 1955, *FR1955-57*, 2:672, 612.

¹⁶⁴ 梅農早知艾、杜對他並無多大好感，因此在到華府傳話前先到倫敦，將周恩來的意思告訴英首相艾登及外相麥克米倫(Harold Macmillan)。艾登相信梅農意在緩和遠東局勢，並未推動特定的台灣問題解決方案，因此建議艾森豪接見他。見 Message, Eden to Ike, June 11, 1955, f: Eden-Eisenhower (1), IS, box 21, WF, DDEL; tel.5435 from London, June 13, 1955, 793.00/6-1355, RG 59, NA; MC, Dulles with Ike, June 19, 1955, *FR1955-57*, 2:605.

¹⁶⁵ MC, Ike, Dulles, with Menon, et al, June 14, 1955, *FR1955-57*, 2:594.

¹⁶⁶ MC, Dulles with Menon, June 14 and July 1&6, 1955, *FR1955-57*, 2:601, 622-623, 636; MC, Dulles with Macmillan, June 20, 1955, ibid., p. 605-606.

¹⁶⁷ MC, Allen with Singh, re Krishna Menon's Attempts to Mediate Differences Between the United States and Communist China, June 30, 1955, 611.93/6-3055, RG 59, NA.

國協商；並建議美國考慮放鬆禁運，以回應中共釋放四名戰俘的好意。¹⁶⁸宇努則強調中共願與國府直接談判，周恩來也建議以升高日內瓦領事會談的層次，作為華府北京直接談判的方式。¹⁶⁹但杜勒斯認定中共意在逼美國談判，以徹底解決台灣問題，華府卻只想維持台海現狀、就地停火，並讓中共釋放所有滯留大陸之美僑民。雙方目標既如此歧異，「仲介攻勢」也就難以奏效。只是國際上既對華府、北京談判拭目以待，杜勒斯很難一直採取「以不變應萬變」的拖延戰術。

6、7月間台海局勢再度告緊。國府在拒絕放棄外島後，不但未減防，反在外島附近佈雷，並增調一師兵力到金門。中共亦未放鬆在台海的部署，且大肆宣傳，將談判沒有進展的責任，全部歸咎美國；連亞洲國家也認為美國是故意拖延談判的進行。國務院官員因此意識到，萬一中共失去耐性、發動攻擊，美國將更形孤立地掙扎在退守兩難中。¹⁷⁰另一方面，中共將遣僑與台海談判掛鉤，也增加對華府的壓力。到7月初，杜勒斯覺察到不能再讓這些「自我任命」的調人繼續攬局，¹⁷¹才積極考慮直接與中共接觸，並策劃其他談判細節，兩週內就決定了談判的方式、項目與時間。

就談判目標而言，美國仍堅持只要「維持台海現狀」，並讓戰俘、美僑順利返國。杜勒斯不厭其煩地向英、澳、紐等盟邦及各調人解釋，華府「既不願、也不能」在當時要求國府放棄外島，作為與中共談判的先決條件。¹⁷²對於外島及台灣問題，當時並無各方均可接受的解決辦法，所以最好不要硬納入談判範圍。他勸各方應有耐心，讓時間與情勢的演變來幫忙解決這個難題。杜勒斯進一步指出，在台海地區維持現狀，一如在德國、韓國、越南等

¹⁶⁸ MC, Murphy with Indonesian Ambassador et al, June 13, 1955, *FR1955-57*, 2:591-593.

¹⁶⁹ MC, Dulles with U Nu, July 1&3, 1955, *FR1955-57*, 2:619-622, 629-630.

¹⁷⁰ Tel.794 from Taipei, May 6, 1955, 793.00/5-655, RG 59, NA; Paper re Offshore Islands by Stelle, July 6, 1955, f: Stelle, Charles C.; Memo by Owen on Prospects in the Taiwan Straits, July 13, 1955, f: Owen, Henry 2/2; above two in PPS(D70) Records, box 69, *ibid.*; MC, Leonhart and Shima of Japanese Embassy, July 8, 1955, 611.93/7-855, *ibid.*

¹⁷¹ 杜勒斯私下說，他實在受夠了這些「調人」，認為他們無法確實報告兩邊的看法，毫無效率可言。見 Memo, Dulles to Hoover, July 3, 1955; Memo, Dulles to Robertson, July 5, 1955; both in *FR1955-57*, 2:631, 631n2.

¹⁷² MC, Dulles with Menon, July 1, 1955, *FR1955-57*, 2:624.

分裂國家維持現狀；既無人主張以武力統一其他分裂國家，則要求在台海地區放棄使用武力亦屬合理。¹⁷³

接著是與中共接觸的方法。針對遣僑問題，杜勒斯認為不妨考慮與中共交換代表（或請第三國為代表），調查及處理戰俘、僑民及學生的情形，並安排這些人的返國細節。艾森豪及英外相麥克米倫(Harold Macmillan)都覺得這個主意可行。¹⁷⁴但遠東助理國務卿勞勃森卻提醒說：華府承認中華民國及其對海外中國人民的保護權；若允許中共派代表處理僑民問題，不但意含承認北京政權，對大多數不認同中共政權的在美華人造成困擾，亦會打擊國府的聲望與遠東反共士氣；一年前美國即已拒絕過中共類似的提議。勞勃森建議不妨提高日內瓦接觸管道的層級，讓雙方代表有較大權力以更有效率地處理遣僑問題，或者委託國際紅十字會安排遣僑作業。¹⁷⁵當時宇努提及周恩來有類似想法，杜勒斯乃決定以提高日內瓦談判層級的方式與中共接觸。原先的構想是由國務院法律顧問費立傑趁著參加高峰會議（Geneva Summit, 1955年7月18-23日舉行）的機會，在日內瓦與中共同級官員接觸；後來顧慮到談判的持久性，決定派大使級官員與中共協商。¹⁷⁶

再來就是決定談判項目。華府與北京雖都宣稱願意談判紓緩局勢的辦法，但兩者對危機的成因看法歧異很大，加上華府堅稱絕對不談牽涉到國府權益的問題，雙方對具體談判項目很難達成共識，因此杜勒斯決定只討論有解決可能的遣僑問題。華府請英國向中共轉達其提議的談判方式與項目，後者卻建議應包含其他足以降低緊張氣氛的項目，例如公海航行自由、國府在大陸東南沿海的閉港政策問題等等，才願意傳話。¹⁷⁷華府認為這些項目要不就涉及國府權益，要不就是歧見太大、難以收拾，只有放棄使用武力一點，

¹⁷³ MC, Dulles with Menon, June 14&July 1, 1955; MC, Dulles with Macmillan, June 20, 1955; MC, Dulles with U Nu, July 1&3, 1955; above in *FR1955-57*, 2:598, 622, 606, 621, 629; MC, Dulles with Ambassador Spender of Australia, June 30, 1955, JFDMC, box 3, RG 59, NA.

¹⁷⁴ MC, Dulles with Ike, June 19, 1955; MC, Dulles with Macmillan, Juné 20, 1955; Draft Paper by Dulles, June 27, 1955; all in *FR1955-57*, 2:605, 606, 627n2.

¹⁷⁵ Memo, Robertson to Dulles, July 1, 1955, *FR1955-57*, 2:627-628.

¹⁷⁶ Memo, Dulles to Hoover, July 3, 1955, *FR1955-57*, 2:630-631.

¹⁷⁷ Message, Macmillan to Dulles, July 10, 1955, *FR1955-57*, 2:641-642.

可以理直氣壯的提出，但又怕遭中共反對，所以乾脆籠統地說美方還願意討論「雙方有所爭執的其他實際問題」。¹⁷⁸英國認為這個說法保留了足夠的彈性，答應傳話。

英國新任駐北京公使歐尼爾(Con O'Neill)於 7 月 13 日首次謁見周恩來時，向中共傳達了美方的提案。中共當局考慮過後決定接受，並提議儘早開始。¹⁷⁹由於美、英、法、蘇將於 7 月中在日內瓦舉行高峰會議，華府怕蘇聯在會中重提召開遠東問題國際會議的舊議，遂趕在高峰會議前將大使級談判定案，並決定在四強首領離開日內瓦後，才開始與中共談判。¹⁸⁰懸宕三個多月的華府北京談判的方式與內容，終於塵埃落定。

華府與北京在宣佈大使級會談前，還遭到一點波折。美方在中共建議的新聞稿中，將「中國」與「美國」的字眼，改成「北平」與「華盛頓」，因美國政府機關自 1933 年起即以「北平」作為該城市的官方稱呼。由於這兩個名稱象徵中共與國府的「正統」之爭，中共乃強烈反對美方使用「北平」之稱謂。¹⁸¹杜勒斯以為中共故意小題大做，是為了無法在高峰會議期間開始談判，所以藉故不想談了。他原想答應使用「北京」，國務院有意見，所以最後決定以「中華人民共和國」與「美利堅合眾國」取代。華府不了解中共對稱呼的反彈，是為了爭「正統」的象徵意義，更未想到以正式的國號稱呼中共政權，其隱含的承認性遠大於使用「北京」一詞。中共當然樂意接受這個修改。¹⁸²雙方乃在格林威治時間 7 月 25 日下午兩點同時宣佈，由 8 月 1 日開始，將原日內瓦領事談判提升至大使級，「以便有助於……平民遣返問題的解決，並有利於進一步討論和解決雙方之間目前有所爭執的某些其他的實際問題。」¹⁸³

¹⁷⁸ Memo, McConaughy to Robertson, July 11, 1955, 611.93/7-1155, RG 59, NA; Memo, Robertson to Dulles, July 12, 1955, FR1955-57, 2:648-649.

¹⁷⁹ Tel.176&196 from London, July 14&15, 1955, FR1955-57, 2:649-650, 653-655.

¹⁸⁰ Tel.132 to London (Dulles to Macmillan), July 8, 1955, FR1955-57, 2:641; Tedul 5 to Paris for Dulles, July 15, 1955, 611.93/7-1555, RG 59, NA.

¹⁸¹ Tedul27 to Geneva for Dulles, July 19, 1955, 611.93/7-1955, RG 59, NA.

¹⁸² Dulte 23&34 from Dulles at Geneva, July 19&23, 1955; MC, Dulles with Eden et al., July 22, 1955; FR1955-57, 2:668, 675, 672.

¹⁸³ 此新聞通告見《中共外交文件》，第 3 冊，頁 334-335。

為了儘量低調處理大使級談判，華府決定派一年前首度與中共在日內瓦談判的駐捷克大使強生為美方代表（北京也決定派轉任駐波蘭大使的王炳南），以便對國會與國府解釋說，大使級談判只是舊辦法的延續，並非新政策，絕不隱含承認，亦不會討論有關國府主權與利益之事。¹⁸⁴為了表示談判誠意，美國國防部終於決定讓錢學森返回大陸。¹⁸⁵中共方面則趕在會談開始當天（華府時間 8 月 1 日早上 9 時 30 分），宣佈釋放被判間諜罪的十一名美國戰俘。

五、結論

中共自 1954 年日內瓦會議開始，經過一年多的努力，終於讓堅稱不承認其政權的美國，不得不與其舉行高階層談判。此大使級會談自 1955 年 8 月 1 日起，至 1971 年 6 月間季辛吉秘密訪問大陸為止，共舉行 136 次。最後一次經此管道的公開會面，為 1970 年 6 月 20 日，雙方駐波蘭使館基層館員碰面，但未能約定下次大使會談時間。當時尼克森政府倡導「以談判代替對抗」，復以越戰負擔沉重，故意欲在對中共關係上有所突破，乃提高接觸層次，派國家安全顧問季辛吉訪問北京，此為美國與中共「關係正常化」之開始，大使級會談遂無疾而終。¹⁸⁶ 在長達十五年的談判中，美方最關切的問題，除要求中共釋放被拘之美國僑民及戰俘外，為「在台灣地區放棄使用武力」；中共主要的訴求則為「美軍撤離台灣及自台灣海峽撤出第七艦隊」。另外，雙方並就越戰、解除對中共禁運、交換記者訪問等議題有較多討論。大使級談判的頻率，逐年降低，原因除了 1960 年代後期美國政府為了越戰疲於奔命，中共亦因掀起文化大革命無暇他顧外，主要是談判實質成果有限。除開始談

¹⁸⁴ Dulte 7 from Dulles at Paris, July 16, 1955; tel.42 to Taipei, July 18, 1955; *FRI 1955-57*, 2:659, 677n2; Dulte 16 from Dulles at Geneva, July 18, 1955, 611.93/7-1855, RG 59, NA.

¹⁸⁵ 周恩來曾在一九五〇年代末說，大使級會談雖無實質性成果，但就要回錢學森一點而言，也是值得的。見王炳南，《中美會談九年回顧》，頁 56。

¹⁸⁶ 見〈美匪談判之今昔及其演變〉，民國 59 年 2 月，北美司，405.21 美匪華沙會談案，卷十六。最後三次談判時，中共駐波蘭大使回北京述職，因而均由代辦雷陽出面與美方談，這顯示中共對此溝通管道興致缺缺，尼克森決定提高談判層次的原因可能在此。

判一個多月後即簽訂的僑民遣返協定，使雙方各有若干僑民得以返回祖國外，對其他議題均未獲致任何具體的結論，會談也多流於雙方各自宣示立場的形式。¹⁸⁷

談判之所以成效有限，是因雙方目標迥異。中共希望大使級會談「為今後中美之間更進一步的談判開闢道路」，華府則只視之為「保存台海地區實際停火最低限度的行動」。¹⁸⁸但大使級談判的象徵意義與影響，卻遠遠大於其實質成效，這也是杜勒斯所始料未及的。¹⁸⁹美國雖堅稱此會談絲毫不影射承認，各方卻莫不視此為華府、北京關係進一步發展之基礎，稱此會談為美國對中共「原則上之承認」、「沉默的事實上承認」。¹⁹⁰王炳南也指出這個會談形式是「在當時特定歷史條件下的兩國關係，甚至比有外交關係的國家在某些方面聯繫更多」，並認為這些談判奠定了美國在承認台灣為中國領土的條件下與中共建交的基礎。¹⁹¹這些看法基本上都反映了中共當時國際聲望上升，美國難以繼續漠視其存在之事實，艾森豪政府也不得不在未公開承認的情況下，漸漸採行了「兩個中國」政策。

至 1950 年代中期，國共鬥爭已經變成「正統象徵」之爭，美國的「唯一」

¹⁸⁷ 由 1955 年之 31 次(五個月內)，至 1970 年之 2 次，其中 1967 及 1968 年各只會談一次（1968 年 6 月 14 日，1969 年 1 月 8 日），1969 年則全年未會面；談判曾在 1957 年底至 1958 年 9 月 15 日間，及 1968 年 1 月至 1970 年 1 月間兩度非正式中斷。見〈美、匪談判頻率與國際情勢相關表〉，民國 59 年 1 月製表，收於北美司，405.21 美匪華沙會談案，卷十五。

¹⁸⁸ 〈目前國際形式和我國外交政策—周恩來總理兼外交部長在第一屆全國人民代表大會第二次會議上的發言〉，1955 年 7 月 30 日，《中共外交文件》，第 3 冊，頁 331；Dulce 7 from Paris, Dulles to Hoover, July 16, 1955, FR1955-57, 2:659。為了延長實際停火，杜勒斯甚至指示強生設法讓大使級對話無限期進行下去。Johnson Oral History, printed in FR1955-57, 2:685n1.

¹⁸⁹ 美方雖了解中共的目的，無非是以彈性外交手段，爭取與美國會談，以打擊國府的威望與士氣，最終目的是要摧毀蔣介石政權。但堅持不與中共談判有損美國聲望，也會讓全世界指責其破壞台海和平，故仍不免墮入中共彀中。見“Progress Report on NSC 5503: U.S. Policy toward Formosa and the Government of the Republic of China,” August 4, 1955, f: 306.13 TS OCB-NSC Implementation 5503, 1955, CA Records, box 52, RG 59, NA.

¹⁹⁰ 第 344 號電，奧太瓦劉大使致外交部，民國 44 年 8 月 4 日，外交部情報司（以下簡稱情報司），722.21 美匪談判案，卷二（台北，外交部檔案資訊處藏）；第 825 號電，顧大使致外交部，民國 44 年 8 月 5 日，北美司，405.21 匪美會談案，卷一。

¹⁹¹ 王炳南，〈中美會談九年回顧〉，頁 93-4。

承認對維持國府之正統地位極其重要，故台北竭力反對華府與北京間有任何形式的接觸或談判。¹⁹²美國對「正統」之爭的意涵不甚了解，只提防不要平白增長中共的聲望，並未多考慮其行動對國府作為「中國政府」的威望所可能造成的傷害。華府既決定不要國府參與台海問題的談判，在考慮談判管道、時間與議程時，自然不會徵求國府的意見，只在決定後以一紙備忘錄，表明會談不含任何承認之意，也不至論及「中華民國政府主張、權利或重大利益之事項」，請國府安心。¹⁹³但台北方面對於議程上列入「雙方有所爭執的其他實際問題」，依然深覺不安，也怕美方會繼續讓步，提升談判層級。顧維鈞大使即報告說：「此次美方與中共會議，雖對我作種種解釋，以安我心；然將來會中仍否堅定不受共方威逼利誘各種手段之影響，頗屬問題。」¹⁹⁴國府除希望美方不斷宣示其中國政策並未改變外，¹⁹⁵也在大使級會談開始時，策動所屬媒體強烈譴責、批判美國此一舉動；¹⁹⁶並發動國內各團體、民意機關、與旅美僑界寫信給艾森豪、杜勒斯，表達對此會談的不滿。¹⁹⁷除此之外，國府似乎無計可施。最後，為了平息各界對國府地位與反攻決心的質疑，只好由外交部出面解釋美國的用意，以安定民心。

葉公超部長對媒體強調，美國與中共談判的目的，在營救被中共監禁的僑民與戰俘，而中華民國對於營救這些美國人和解救大陸同胞有同樣的「道

¹⁹² 國民黨因此指示媒體強烈反對「美匪談判」，認為美國爲了畏戰而答應與中共談判，正好中了中共的圈套，也證明與其當美國「忠實的盟友」，還不如當它的「死對頭」。見 Desp.539 from Taipei, re Editorial Comment Upon United States Response to Chinese Communist Proposals for Direct Negotiations, May 5, 1955, 611.93/5-555, RG 59, NA.

¹⁹³ 美國大使館本(1955)年7月25日備忘錄譯文，北美司，405.21 匪美會談案，卷一。

¹⁹⁴ 葉部長、郭可仁代辦談話紀錄，民國44年8月3日，北美司，405.21 匪美會談案，卷一；第810號電，顧大使致葉部長，1955年7月28日，f: B.117, Koo Papers, box 150, BL。

¹⁹⁵ 第473號電，葉部長致顧大使，民國44年7月28日，傳達一份葉公超致杜勒斯之備忘錄，f: B.117, Koo Papers, box 150, BL.

¹⁹⁶ Tel.71&75 from Taipei, August 1, 1955, 611.93/8-155, RG 59, NA; Letter, Cochran to Drumright (in Hong Kong) and to Rankin (in Washington), August 8, 1955, f: 120.2 Taipei Administration 1955, CA Records, box 51, RG 59, NA. 美大使館代辦郭可仁在他所發的上列兩封信中，指國民黨策動了自大使級談判開始以來激烈的反美宣傳，而親國民黨報紙對他個人的攻擊，可能是因爲他與孫立人關係良好之故。

¹⁹⁷ 見收於北美司，405.21 匪美會談案，卷一之各有關電報、代電，及致艾、杜之信稿。

德責任」。美方已有口頭及書面「保證」，談判將不會涉及國府權益，亦不含承認中共之意，「我們對於美國的保證，具有信心，我們沒有懷疑美國的理由。如果像美國那樣的國家所給予的保證還不可靠，那華盛頓與莫斯科之間的區別也就很少了。」¹⁹⁸葉公超表態後後，台北、香港媒體對美方的批判才逐漸減少。¹⁹⁹此後十五年間，國府只能無可奈何地以美方的保證來自我安慰；對美國與中共間持續的談判，除了要求華府迅速將內容告知外，也只能時時提醒華府：與中共談判毫無實質意義，徒增中共聲望，最好儘早終止。可惜這個要求和談判本身一樣，都是徒勞無功。²⁰⁰

華府與北京建立制度化溝通管道的過程，反映出幾個基本的現象。首先，在此之前，所謂「台灣問題」一直是「美國的問題」。歐洲盟邦雖逐漸接受美國不打算放棄台灣的事實，但都不想介入。台海危機讓「台灣問題」國際化，變成世界矚目的焦點，美國的盟邦也都紛紛提供自認理想的方案，希望能徹底解決台灣問題，並調和北京與華府的關係。華府雖未必聽得進他國的建言，但其行動彈性多少在國際關切明顯增加的壓力下，受到侷限。

其次，從事情的演變看來，中共此時期的外交手段顯得十分靈活，善於運用各項資源，包括僑民、戰俘、與「自我任命」的國際調人，製造逼人的形勢。首先使華府由不願與之對談，退縮到建立交換消息的領事館員溝通管道，再利用戰俘間諜案，將談判不著痕跡地提昇為領事級，最後利用台海危機將談判升為大使級，以「為今後中美之間更進一步的談判開闢道路」。周恩來更是利用參加日內瓦、萬隆會議等場合爭取國際好感，邀請各國首領訪問北京，倍加禮遇，讓他們爭先恐後為北京當傳聲筒。²⁰¹雖然杜勒斯對這些為中共說話的「調人」並無好感，但他們的集體活動，仍不免對華府造成壓力，迫使華府放棄其「以不變應萬變」的策略，中共也就達到逼美國談判的目的。

¹⁹⁸ 葉部長記者會，民國 44 年 8 月 4 日，北美司，405.21 匯美會談案，卷一。

¹⁹⁹ Tel.95 from Taipei, August 4, 1955, 611.93/8-455, RG 59, NA.

²⁰⁰ 例見〈美匪會談概述〉，民國 57 年 12 月 12 日，北美司，408.1 美匪華沙會談案，卷十一。

²⁰¹ 宇努和尼赫魯爭相比誰較得周恩來的信任，印尼總理阿里則輕易就被中共的禮遇收買了。見 Tel.1740 from New Delhi, May 10, 1955, 793.00/5-1055, RG 59, NA; tel.2293 from Djakarta, May 27, 1955, 793.00/5-2755, ibid.

當然中共亦做了些讓步，例如未堅持馬上要「解放台灣」，甚至表示願與國府談判，以「和平解放」的方式，解決台灣問題；²⁰²中共亦未能獲得金馬等外島等等。但仔細分析起來，這些並非中共的短期目標，中共亦知一時絕難達成；²⁰³只是暫時用以換取立即而明顯的利益，即與美國打交道所帶來的國際政治利益，並非真正的讓步。

反觀華府的策略，就遠不如中共靈活。美國自恃國力強盛、道德高超，視中共為落後、野蠻、具侵略性的國家，故雖為了免戰，並不排除與之打交道的可能性，但卻無法視其為對等實體、平等交往，也就無法將中共的舉動，以實際的眼光加以分析、評鑑，以擬出適當的因應辦法。因此中共的行動，如砲擊外島、戰俘間諜案等，在在均激怒了華府；而艾森豪的智慧，也只到被激怒後不馬上採取武力報復，以確保和平的程度，但仍堅持中共行為必須合乎美國所認定的「文明」標準，才願與之打交道。杜勒斯雖知談判要有籌碼，但也宥於中共必須先有善意，否則不肯與之談判的窠臼，無法有突破性的政策，落得被中共牽著鼻子走而不自覺。

其實在萬隆會議後，美國本有機會在談判問題上取得主動權。副助理國務卿墨菲(Robert D. Murphy)在杜勒斯聲明不排除與中共舉行雙邊會談後，馬上提議讓日內瓦領事作初步接觸，接著再派大使級官員談判實質問題。²⁰⁴一個月後，即中共發動仲介攻勢前夕，國務院也曾起草一杜勒斯致周恩來函，保證中共不必擔心受武力攻擊，並說若美方可以假設中共亦不打算在台海動用武力的話，即願安排談判「讓台海地區永保和平」的辦法。²⁰⁵遠東司亦曾策劃在中立外島、國際聯合保台的前提下，爭取主動與中共進行雙邊談判，並將談判內容鎖定在「避免台海地區武裝衝突」上，以避免中共利用國際壓力，強迫美國談判「台灣問題」，或者讓中共因不耐而攻擊外島，讓美國退、

²⁰² 周恩來，〈目前國際形勢和我國外交政策〉，1955年7月30日，《中共外交文件》，第3冊，頁331。

²⁰³ 何迪與張少書指出，毛澤東認為解放台灣為長期目標，須慢慢準備軍力，非可一蹴而就；而發動台海危機的目的，在讓全世界注意台灣問題，為武裝宣傳，並非真想攻下金馬或台灣。見 He and Chang, "Absence of War," pp. 1509-1510.

²⁰⁴ Memo, Murphy to Dulles, April 29, 1955, FR1955-57, 2:532-533.

²⁰⁵ Draft Letter, Dulles to Chou, May 24, 1955, FR1955-57, 2:571-572.

守兩難，並將衝突歸咎於華府之拒絕談判。²⁰⁶但當時杜勒斯既然認定「無爲」是最好的對策，這些想法並未執行。也就是說，杜勒斯的態度，讓其僚屬較實際且不致失去機先的籌劃不得施展。

就運用國際調人而言，杜勒斯的手腕也比周恩來差得多。杜勒斯先是對哈馬紹與周恩來打交道表示不滿，讓哈馬紹對調停台海問題一事，打了退堂鼓。接著又採取觀望政策，故意不請特定國家傳話。除了場面話外，他並未對有興趣傳話的盟邦詳細解釋美國立場，也未聽英國的勸告，給予梅農表面上的尊重，以利用他的熱心，向中共傳達美國的想法；最後才抱怨這些調人只幫中共說話，也不敢傳達中共真正的意圖。²⁰⁷從杜勒斯與這些調人的應對中，可以感覺出他對這些中立國家調人的歧視與偏見，所以既聽不下他們的話，也無法運用他們來達到美國的政策目標；艾森豪亦持類似的態度。因此華府決策者顯然讓其偏見，影響了理性、實際的政策規劃。

另外，杜勒斯對如何解決台灣問題一直未及深思，遑論長遠規劃。基本上杜勒斯只想「頭痛醫頭、腳痛醫腳」，目標則限於維持台海現狀。他希望將所有問題簡單化，並分開處理。所以華府的做法是：戰俘歸戰俘（哈馬紹處理）、僑民歸僑民（日內瓦領事談判）、外島歸外島（安理會或其他方式停火），並不正視這些都是與中共有關的問題，需要有整體的處理方向或原則。國務院內部或有作此規劃者，但均未受重視。

杜勒斯的理論是：無解的問題應暫時擱下，不要強求解答。這個想法也許合乎邏輯，哲理上也說得通，但在現實政策規劃上，就變成「無為主義」式地避免做決定。而「以不變應萬變」的結果，常是對手稍有作為，就不免要失去機先，讓對手牽著鼻子走。及至與中共直接接觸談判難以避免，華府只好不斷為自己的退縮找藉口，躲在「保護僑民乃政府天職」、「愛好和平為文明表徵」等道德口號的大旗下，與中共展開大使級談判。所以這段期間，只見中共一再出招，華府似乎只有接招的份。認為華府對應付危機與中共談

²⁰⁶ MC, McConaughy to Robertson, May 26, 1955, 306.12 US Policy to Communist China 1955, CA Records, box 52, RG 59, NA; Memo, Martin to Sebald, June 9, 1955, f: Nationalist China, FE(D679) Records, box 9, ibid.

²⁰⁷ Tel.5435 from London, June 13, 1955, 793.00/6-1355, RG 59, NA.

判的策略，均經過理性思考與長遠規劃並有系統執行者，忽略了華府決策過程中想兼顧理想與實際，卻又不願付出代價，故常在談與不談間猶疑的心態，也未注意其所擡槧的道德原則，常只是為爭取輿論支持的「公關」說辭。至於華府想藉強大國力、甚至核武來取得機先，或逼對手讓步，似乎只停留在理想的層面，無法落實。華府實際上是在中共以雙方僑民為人質的「文攻」，加上炮擊外島的「武嚇」雙管齊下的強力運作下，一步步退讓，終至與中共舉行含有高度承認意味的高層級談判。無論艾森豪與杜勒斯事後如何自圓其說，終難改變其實力難以施展，隨著中共音樂起舞的事實。

由本文分析中可見，在道德口號、主觀偏見、國家利益、面子顧慮、冷戰戰略、爭取輿情等因素交錯下，華府對於與北京直接談判的取捨過程，摻雜了太多遲疑、曖昧的成份。華府的理想是在保存美國最大利益的前提下，不要犧牲其所擡槧的「自由、民主、和平、人權」等道德原則，以及其作為自由世界領袖的「威望」，同時不必付出太大的代價即可達到維持台海現狀的政策目標。換句話說，美國是面子、裡子都要，卻除了顧忌外，完全未考量中共（或國府）的立場，也不肯為其政策目標付出相當的代價，未免過於一廂情願。而華府決策者常藉口保持政策「彈性」而拖延決策，最後卻多半被迫捨原則、就利益。這段經過，或許對今日主張將台灣問題國際化，或期望外力介入解決台灣問題的人，多少有點啓示作用。