

# 安理會停火案： 美國應付第一次台海危機策略之一

張 淑 雅\*

## 摘 要

本文敘述在第一次台海危機（1954－1955）期間，美國國務卿杜勒斯爲了避免與中共開戰或放棄外島這兩個極端，而設計了安理會停火策略，認爲就算共黨拒絕合作，亦可讓其負起破壞和平之道德責任，並在說服友邦（英國、紐西蘭與國府）合作的過程中，發展出停火案與中美共同防禦條約並行，以維持台海現狀的政策。但英、紐兩國希望能透過停火案讓中共取得外島，造成實質上的兩個中國，以根本解決台灣問題，與美國的目標大相逕庭；國府則懼怕該案涉及對中共的承認，威脅到其政權的合法性，因此在爭取防禦條約之餘，一直不願對停火案採取合作的態度。加上蘇聯向聯合國控告美國侵略中國領土，聯合國又介入中共監禁美國戰俘案，種種複雜的考量，使得停火案直到危機爆發五個月後才得勉強提出，幾天後中共拒絕出席安理會，美、英、紐三國又因難以達成協議，而遲遲未有後續動作。至中共於 1955 年 4 月底宣佈願與美國談判，台海危機化解，停火案遂不了了之。

杜勒斯精心設計，並全力推動的安理會停火案，不僅未促成台海停火，連讓共黨顯得「理虧」的次要目標也沒能達成，反而造成中共否決聯合國行動的印象。本文指出美國以超級強權的地位，在推動停火案過程中，卻處處受制於本當仰其臉色的友邦與其所要打擊的敵人，主要是因其策略目標過份一廂情願，不僅未考慮到「友邦」與「敵國」的立場，也不願深思在兩者不合作時，應該怎麼辦，加上美國遠東政策無實踐力的傳統，在其他國家目標明確，又沒有「面子」包袱的情況下，自然顯得失去主動地位，而停火案的徒勞無功，也就不足爲奇了。

---

\* 中央研究院近代史研究所副研究員

# 安理會停火案： 美國應付第一次台海危機策略之一

張 淑 雅\*

## 前 言

- 一、安理會停火策略的起源
- 二、中美共同防禦條約與停火案
- 三、美國侵華案、中共監禁美國戰俘案與停火案
- 四、一月危機與停火案的最後準備工作
- 五、中共拒絕出席安理會與停火案的無限期延擱

## 結 論

### 一、前 言

1954 年 9 月 3 日，中共密集砲轟金門（通稱九三砲戰），揭開了第一次台海危機的序幕。此後中共斷續砲轟國民政府（以下簡稱國府）控制下的大陸沿海諸島，而以十一月初及次年一月間對大陳的砲擊規模較大，中共並於一月間攻下一江山；二月初，國府在美國勸告下撤離大陳列島。在此期間，國府與美國簽訂共同防禦條約，美國國會並於 1955 年 1 月底，通過台灣決議案 (Formosa Resolution)，授權總統在必要時動用武力，保衛台灣、澎湖及其「相關地區」的安全；表面上看來，美國隨時可能為了保衛外島，與中共開戰。三月間，美國國務卿杜勒斯 (John Foster Dulles) 警告國人核戰爆發可能，引發全球恐戰氣氛；不久後，

---

\* 中央研究院近代史研究所副研究員。

美國海軍軍令部長卡尼上將 (Admiral Robert B. Carney) 預測中共將於四月中攻擊馬祖，戰火似乎一觸即發。但在四月底時，中共外長周恩來卻突然在印尼舉行的萬隆會議 (Bandung Conference) 中，宣佈願與美國談判，以舒解台海間緊張局勢，危機遂告解除。

西方 (尤其是美國) 學者關於台海危機的研究，從 1950 年代至今，卷帙繁多，在艾森豪 (Dwight D. Eisenhower) 政府檔案開放之後，此一課題更吸引了許多學者的注意力。這些研究，主要在探索美國的決策模式，<sup>①</sup> 與當時美國運用核子武器解決此一危機的可能性，<sup>②</sup> 亦有從美國與中共兩方面的政策，來探討危機發生之原因者。<sup>③</sup> 中國學者對台海危機的探討則較缺乏，雖有部分人利用美方檔案，

① 探討台海危機間，兩方的策略，以及美國不同部門或決策者，在危機處理過程中所扮演的角色，例如 J. H. Kalicki, *The Pattern of Sino-American Crises: Political-Military Confrontations in the 1950s* (London: Cambridge University Press, 1975), chapter 6; 及 Thomas E. Stolper, *China, Taiwan, and the Offshore Islands: Together with an Implication for Outer Mongolia and Sino-Soviet Relations* (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1985) 兩書，專門討論台海危機之過程。Bennett C. Rushkoff, "Eisenhower, Dulles and the Quemoy-Matsu Crisis, 1954-1955," *Political Science Quarterly* 96:3 (Fall 1981) 一文，認為艾森豪主導決策；H. W. Brands, Jr., *Cold Warriors: Eisenhower's Generation and American Foreign Policy* (New York: Columbia University Press, 1988), chapter 1, 則認為杜勒斯居決定性地位。Philip J. Briggs, "Congress and the Cold War: U. S.-China Policy, 1955," *China Quarterly* 85 (March 1981), 及 Robert Accinelli, "Eisenhower, Congress, and the 1954-55 Offshore Island Crisis," *Presidential Studies Quarterly* 20 (Spring 1990) 兩文，探討國會在危機中所扮演的角色；Roderick MacFarquar, "The China Problem in Anglo-American Relations," in William Roger Louis and Hedley Bull, eds., *The 'Special Relationship': Anglo-American Relations Since 1945* (Oxford, UK: Clarendon Press, 1986) 及 Rosemary Foot, "The Search for the 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) 兩文，則探討英國對美方決策的影響。

② 例如 H. W. Brands, Jr., "Testing Massive Retaliation: Credibility and Crisis Management in the Taiwan Strait," *International Security* 12 (Spring 1988); Gordon H. Chang, "To the Nuclear Brink: Eisenhower, Dulles, and the Quemoy-Matsu Crisis," *ibid.*; John L. Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy* (New York: Oxford University Press, 1982), chapter 6 等文，均認為美國準備用核武解決台海危機。

③ 例如 Alexander George and Richard Smoke, *Deterrence in American Foreign Policy* (New York: Columbia University Press, 1974), chapter 9; Di He, "The Evolution of the People's Republic of China's Policy toward the Offshore Islands," in Cohen and Iriye, eds., *The Great Powers in East Asia*, pp.222-45; Stolper, *China, Taiwan, and the Offshore Islands*;

寫成英文的博士論文，中文方面的研究成果，仍然屈指可數。<sup>④</sup>對於美國曾想透過聯合國安全理事會決議停火的方式，來解決台海危機一事，由於並未有具體的結果，所以討論者甚少；即有提及此點者，亦每止於敘述紐西蘭曾於1955年1月28日向安理會提出台海危機案，安理會於是月31日開會討論此案，並決議邀請中共參加討論。三日後，中共拒絕此一邀請，全案乃不了了之。<sup>⑤</sup>其中，Rosemary Foot, Tracy Lee Steele, Su Ge (蘇格)及Lin Yu-fang (林郁方)等人，雖對聯合國與台海危機的關聯，有較詳細的討論，<sup>⑥</sup>但並未完整敘述其來龍去脈，對其目的、結果與影響，亦無整體的分析與檢討。

本文嘗試用英、美雙方的外交檔案，以及當時國府駐美大使館的檔案，對安理

續 Jia Qing-Guo, "Unmaterialized Rapprochement: Sino-American Relations in the mid-1950s," (Ph. D. Dissertation, Cornell University, 1988), chapter 6; Gerald Segal, *Defending China* (Oxford, UK: Oxford University Press, 1985); Leon V. Sigal, "The 'Rational Policy' Model and the Formosa Straits Crises," *International Studies Quarterly* 14:2(June 1970):121-56.

- ④ 中國學者所寫之英文博士論文，對台海危機有較詳細討論者，可見 Ge Su, "A Horrible Dilemma: The Making of the U.S.-Taiwan Mutual Defense Treaty, 1948-1955" (Ph.D. Dissertation, Brigham Young University, 1987); Jia Qing-Kuo, "Unmaterialized Rapprochement;" Yu-fang Lin, "An Unequal Alliance: Exploring ROC-US Relations with a Special Emphasis on the 1950s" (Ph. D. Dissertation, University of Virginia, 1989) 三篇。早期中文作品論及台海危機者，如李榮秋，「第一次台海危機期間的美國對華政策」，政治學報第9期（民國70年12月），頁195-239；林正義，「一九五八年台海危機期間美國對華政策」（台北，台灣商務印書館，民國74年）；宋文明，「美國對華政策」（一九四九-一九六〇）（台北，民國49年，作者自刊），第四章；均未及引用近十年來才陸續開放的美國檔案。最近有部分大陸學者引用美國檔案論及台海危機，例如鄭永平，「台灣海峽危機期間的美台關係」收入資中筠、何迪編，美台關係四十年（北京：人民出版社，1991），頁120-66。
- ⑤ 例如 Briggs, "Congress and the Cold War," pp.92-3; Gordon H. Chang, *Friends and Enemies: The United States, China, and the Soviet Union, 1948-1972* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1990), chapter 4; O. Edmund Clubb, "Sino-American Relations and the Future of Formosa," *Political Science Quarterly* 80:1 (March 1965): 528; Keiji Nakatsuji, "The Straits in Crisis: America and the Long-term Disposition of Taiwan, 1950-1958" (Ph. D. Dissertation, the University of Chicago, 1985), part II&III; Ge Su, "A Horrible Dilemma," chapter 8; and Nancy B. Tucker, "A House Divided: The United States, the Department of State, and China," in Cohen and Iriye, eds., *The Great Powers in East Asia*, pp.48-51.
- ⑥ 見 Foot, "The Search for a Modus Vivendi," pp.150-9; Tracy Lee Steele, "Anglo-American Tensions over the Chinese Offshore Islands, 1954-58" (Ph.D. Dissertation, University of London, 1992), chapter 2; Lin, "An Unequal Alliance," pp.229-33; 及 Ge Su, "A Horrible Dilemma," chapter 8。另外，謝其偉，「一九五四年至一九五五年台海危機期間美國對華政策」（台北，文化大學美國研究所碩士論文，民國80年），頁35-46, 108-12，亦對此問題有較詳細之討論。

會停火案這個台海危機中的「插曲」，<sup>⑦</sup>作一較詳盡的敘述與分析，除了補充歷史著作的空白外，並希望對台海危機期間，美國對台政策的想法與變化、美國決策的模式、他國（主要為英國與國府）對美國政策的影響，及「台灣地位未定論」與「兩個中國」的概念在國際政治舞台上被運用的情況等問題，提供一點背景資料。

## 一、安理會停火策略的起源

1949年國府自大陸撤退，但仍控制包括大陳、馬祖、與金門三大島群的大陸沿海列島（以下泛稱「外島」）。由於美國的支持，國府自撤守台灣後，一直以外島為對大陸游擊戰與「閉港政策」的基地，不但牽制共軍行動，且造成中共相當大的經濟損失。<sup>⑧</sup>另一方面，中共則以逐個佔領外島，作為「解放」台灣的先聲，<sup>⑨</sup>所以國共雙方在外島的衝突不斷，有些小島亦幾經易手。美國認為這些島嶼可以用來支其對中共施加壓力的政策，<sup>⑩</sup>所以雖然認為其戰略價值不高，不列入第七艦隊的保護範圍內，但自韓戰爆發後，即一直鼓勵國府盡力防守外島。艾森豪政府且允許國府運用美援軍用物資，及美軍顧問團協助訓練的國軍部隊，來防守外島。<sup>⑪</sup>所以在九三砲戰之前，美國對外島的政策，基本上是主張要加以防守，以免共黨擴張地盤。

在得知中共開始密集砲轟金門後，杜勒斯的直覺反應是，只要金門在美國援助下可以守得住，就應力守，必要時不惜攻擊中共沿海的軍事基地；否則金門一失，對反共國家的士氣，可能造成莫大的打擊，甚至導致共黨佔領其他地區的連鎖反

⑦ 本文為作者研究艾森豪對台政策的一部份，完全集中在討論安理會停火案一點，未涉及美國應付台海危機全盤策略的分析。

⑧ 國府自大陸撤退後，即宣佈將東南沿海港口「關閉」，實即封鎖這些港口，以阻礙中共的貿易與補給，但為避免給予中共交戰國的地位，以免承認其為政治實體，故不用「封鎖」之名。有關游擊戰及封鎖大陸港口的政策與執行，見 Lin, "An Unequal Alliance," chapter 3.

⑨ 中共對外島的政策，見 Di He, "The Evolution of the People's Republic of China's Policy toward the Offshore Islands," pp.223-6.

⑩ 關於此政策的討論，見拙著，"Unleashing Chiang Kai-shek? Eisenhower and the Policy of Indecision toward Taiwan, 1953," 近代史研究所集刊第二十二期（台北：中研院近史所，民國80年），sec.III；及 John Lewis Gaddis, *The Long Peace: Inquires into the History of the Cold War* (New York: Oxford University Press, 1987), chapter 6.

⑪ 有關美國軍援外島防務的問題，作者將另撰文分析，在此不詳細討論。

應。<sup>⑫</sup>艾森豪卻擔心如果美國介入，還保不住金門，將會損害美國威信。<sup>⑬</sup>美國軍方對於應否以動用武力協防金門，則意見不一。參謀首長聯席會議（the Joint Chiefs of Staff，以下簡稱為 JCS），除陸軍參謀長李奇威（General Matthew B. Ridgway）外，一致主張爲了全球反共戰略需要，應力保金門；李奇威則估計，防守金門需要動用美國陸軍至少一個師的兵力，且會導致與中共全面戰爭，因此主張不要介入。<sup>⑭</sup>

9月12日艾森豪於其渡假的丹佛市（Denver，Colorado）召開國家安全會議（National Security Council，以下簡稱 NSC），討論外島問題的對策。當時大部分華府高層官員，包括杜勒斯在內，<sup>⑮</sup>已經開始傾向不介入保衛金門的戰事。艾森豪自己認爲美國若以武力介入，無異於向中共宣戰，等於間接挑起世界大戰；而金門除了心理因素外，對防衛台灣與澎湖並非絕對必要，不值一戰。國防部長威爾遜（Charles E. Wilson）同意此種看法，JCS 主席雷德福（Admiral Arthur W. Radford）則持相反意見。<sup>⑯</sup>杜勒斯指出美國所面對的，是一個「極端進退兩難」的困境（a horrible dilemma）：一方面，金門等外島若不保，對南韓、日本、台灣、菲律賓等西太平洋島嶼防線，將產生非常不利的影響；另一方面，協防外島則可能導致與中共的大戰。他因此提出將外島問題提交聯合國安全理事會，請其決議停火，來維持台海現狀的構想。此議一出，即博得與會者一致的支持，艾森豪當場指示杜勒斯及國務院，迅速研擬具體的執行辦法。<sup>⑰</sup>

杜勒斯在構思安理會停火案時，主要目的是希望能在不與中共開戰的情況下，保住外島，以維持國府及東亞的反共士氣，也藉安理會的名義，爭取美國國內及盟邦對其外島政策的支持。其提案的法理依據，是援用聯合國干預韓戰的先例，認爲

⑫ Dulte 1, Dulles to DOS (Department of State), September 4, 1954, *Foreign Relations of the United States* (以下簡稱 FR), 1952-54, vol.14, part 1, p. 560. 杜勒斯當時正在馬尼拉 (Manila, the Philippines) 參加東南亞國協 (Southeast Asia Treaty Organization, 簡稱 SEATO) 的成立大會。

⑬ Telephone Conversation (以下簡寫爲 TC), Eisenhower (以下註中簡稱 Ike) and W. B. Smith (Under Secretary of State), FR1952-54, 14(1):573-4.

⑭ 軍方對金門情勢與美國對策的評估，見 Memo, CJCS (Chairman of the JCS, then was Admiral Arthur W. Radford) to Secretary of Defense (Charles E. Wilson), September 11, 1954, in FR 1952-54, 14(1):598-610.

⑮ 杜勒斯對保外島的態度，在砲戰發生數日內，顯然改變很多。他在由東亞返回美國的途中，已經認爲要永久保有外島，惟有與中共開戰一途，因爲中共就算會默認台灣獨立，也不可能允許外島被剝離中國。見 Memo, Dulles to Ike, September 12, 1954, FR1952-54, 14(1):611.

⑯ Memo on the 214th NSC Meeting at Denver, September 12, 1954, FR1952-54, 14(1):616.

⑰ Memo on the 214th NSC Meeting, September 12, 1954, FR1952-54, 14(1): 619-23.

中共對外島的攻擊行動，由於最終目標是攻佔台灣，所以構成「侵略」行爲，並危及該地區的和平，安理會可依聯合國憲章，裁決在進一步研究台海問題之前，保持該地區的現狀。杜勒斯承認，聯合國研究的結果，有可能造成台澎地區的獨立，也可能裁決將外島歸給中共，但認爲這種結果總比「夾著尾巴」逃離外島要強。<sup>⑱</sup>他也考慮到，此案可能因爲蘇俄使用否決權，而無法成立；但如此正可凸顯共黨罔顧聯合國多數國家意願的事實，與美國儘力尋求和平解決問題的誠意，並爭取對此後美國在外島行動的支持。若蘇俄支持此案而中共不接受，則不僅可藉此破壞兩者的關係，亦可再次凸顯中共與全世界爲敵的本質。<sup>⑲</sup>總之，從杜勒斯的觀點看來，安理會提案絕無不良後果。<sup>⑳</sup>他最初認爲，只要能說服英國合作，並讓國府不動用否決權，此案應可解決美國外島政策的困境，卻沒有料到要說服這兩個「盟邦」，會遇到重重困難，幾乎使他的「完美計劃」胎死腹中。

由於英、美兩國對華政策歧異很深，爲了說服英國支持安理會提案的計劃，杜勒斯告訴英國駐美大使麥金斯（Sir Roger M. Makins），他想藉到倫敦商討西歐防務的機會，與英外相艾登（Sir Anthony Eden）討論透過聯合國干預或其他方式，謀取台海停火的可能性，希望藉此重新「檢討整個中國問題」，以開啓和平程序，而最終目標，則在解決遠東地區因中、韓、越等國內戰所引起的問題。<sup>㉑</sup>杜勒斯於9月17日到倫敦，也重申這一「期望」。<sup>㉒</sup>英國本來就希望美國不要爲金門而戰，最好能接受中共攻佔金門的事實，或者透過協商，將金門和平轉移給中共，以換取中共不以武力攻打其他外島與台澎的承諾。<sup>㉓</sup>杜勒斯所標榜的遠程目標，正好打動艾登的心坎，甚至覺得英、美間因遠東政策的歧異所產生的嫌隙，可望透過安理會提案的合作來彌補。英國內閣遂於9月21日決定支持安理會提案，

<sup>⑱</sup> Memo on the 214th NSC Meeting, September 12, 1954, *FR1952-54*, 14(1):619; and Memo, Dulles to Ike, September 12, 1954, *ibid.*, 14(1):611-3; Memo on the 215th NSC Meeting, September 24, 1954, *ibid.*, 14(1):660. 此種論調，當然是根據所謂「台灣地位未定論」，認爲中共不能以內戰爲由，拒絕接受聯合國干預其攻擊台灣。

<sup>⑲</sup> Memo on the 214th NSC Meeting, September 12, 1954, *FR1952-54*, 14(1):613.

<sup>⑳</sup> MC (Memo of Conversation), Dulles and Scott, Munro, et al., October 4, 1954, *FR1952-54*, 14(1): 678.

<sup>㉑</sup> Tel.2009, Makins to FO (British Foreign Office), FO371/110231, Public Record Office, London, United Kingdom (以下簡稱PRO).

<sup>㉒</sup> Record of Meeting, Eden and Dulles, et al., at Eden's office in London, September 17, 1954, FO371/110231, PRO; Memo, Merchant to O'Connor, September 19, 1954, *FR1952-54*, 14(1):651. 杜勒斯後來強調這只是他的「期望」，並不是建議透過此提案，來解決台灣問題。

<sup>㉓</sup> Briefing Minute, Allen to Eden, September 16, 1954, FO371/110231, PRO; Conclusions of the 60th Cabinet Meeting, September 17, 1954, C. C.(54)60(2), CAB128/27, PRO.

只是附帶建議討論該案時，需邀請中共列席。<sup>②4</sup> 杜勒斯對這點沒有異議。<sup>②5</sup>

英美於是開始討論細節問題，首先美國接受英國建議，決定請紐西蘭領銜提案，以免共黨批判此案只是冷戰的宣傳手段。蓋紐西蘭既是安理會一員，且與台灣同屬西太平洋區，對台海情勢表示關切為理所當然；且其一向對台灣問題未採取明顯的立場，提案不致被認為是為美國政策造勢。其次，杜勒斯同意軟化提案的訴求，只求單純的停火，不涉及「侵略」問題；因英國承認中共，也認為外島主權屬於中共，所以砲轟金門不構成侵略，只算「可能危及該地區的和平與安全」。為簡化程序，雙方也初步同意不事先諮詢國府與中共，只在提案前數小時，由美方知會國府，英方則知會中共與蘇聯。<sup>②6</sup> 另外，英國還擔心美國親國府國會議員，如參議員諾蘭（William F. Knowland）等人，會設法破壞此案，所以建議華府事先與國會諮商，但不要給他們太多時間去糾合反對力量。艾森豪決定，既然是紐西蘭的提案，美國國會議員就沒有被諮詢的必要，以免節外生枝；而且總統與國務卿對外交事務，應有權採取他們認為最有利的行動，所以只需在提案前知會國會即可。<sup>②7</sup>

紐西蘭對於杜勒斯的安理會停火案的理論頗能接受，也期待由該案發展出其他緩和西太平洋地區緊張情勢的辦法，因此欣然接受提案的任務（因此以下本文簡稱此項安理會提案為「紐案」，以方便敘述）。<sup>②8</sup> 三國乃在華府展開紐案的準備工作，談到原則問題時，多半是杜勒斯親自出馬，與英大使麥金斯或公使史考

<sup>②4</sup> Minute by Allen, September 18, 1954, FO371/110231, PRO; Conclusions of the 61st Cabinet Meeting, September 21, 1954, C. C.(54)61(2), CAB128/27, PRO.

<sup>②5</sup> MC, Dulles and British UN (United Nations) Delegation in New York, September 22, 1954, FR1952-54, 14(1):653.

<sup>②6</sup> Policy Paper by Bowie, September 27, 1954, f: S/P Papers August - October 1954, Records of the Policy Planning Staff, 1954 (以下簡稱 PPS Records 1954), Record Group (以下縮寫為 RG) 59, National Archives (以下簡稱 NA); Dulte 2, Dulles to Smith from London, September 27, 1954, FR1952-54, 14(1):663-4; Todel14, Smith to Dulles in London, September 28, 1954, *ibid.*, 14(1):664-5; Tel.1275, Eden to Dixon at UN, September 28, 1954, FO371/110231, PRO.

<sup>②7</sup> Memo, Dulles to Ike, October 5, 1954, f: Dulles October 1954, Dulles-Herter Series (以下縮寫為 DHS), box 3, Whiteman File (以下縮寫為 WF), Dwight D. Eisenhower Papers (以下縮寫為 DDEP), Eisenhower Library (以下縮寫為 DDEL); TC, Ike and Dulles, same date, f: Phone Calls June - December 1954, Dwight D. Eisenhower Diary (以下縮寫為 DDED), box 7, WF, DDEL. 英國對諾蘭等國會議員對紐案可能的反應，似乎比艾森豪、杜勒斯還要擔心。見 Tel.946, Dixon to Eden, October 6, 1954, FO371/110232, PRO; Tel.5010, Eden to Embassy in Washington, October 7, 1954, *ibid.*; Tel.960, Dixon to Eden, October 8, 1954, FO 371/110233, PRO.

<sup>②8</sup> Dulte 9, Dulles to Smith, September 29, 1954, 793.00/9-2954; Dulte 19, Dulles to Smith, October 1, 1954, 793.00/10-154, 以上兩者均在 RG 59, NA.



特 (Sir Robert H. Scott) 及紐西蘭大使孟若 (Sir Leslie Munro) 協商; 代表之下則設立工作小組, 商討提案及宣傳的程序, 並草擬決議案。三國決定在 10 月 14 日左右即將紐案提出, 以約束中共行動; 否則等中共全力攻擊時再行動, 恐怕救援不及。<sup>⑳</sup> 至於萬一此案遭蘇聯否決時的後續動作, 由於三國對於是否應轉向聯合國大會提案, 無法達成共識, 故僅決定到時將此案無限期保留在安理會議程上, 以期收約束中共之效, 然後再見機行事。<sup>㉑</sup>

三國雖然對程序問題很快達成共識, 但討論提案的實質內容時, 對華政策的基本差異便顯露無遺。杜勒斯深知解決整個外島問題的時機則尚未成熟, 所以紐案的目的只是想「踩熄火燄 (stamp out the flames)」, 即只求在金門地區停火, 以維持台海現狀。<sup>㉒</sup> 英國卻希望能透過安理會決議, 讓國共雙方在整個台海地區停火, 作為進一步協商, 以和平解決台灣問題的基礎。紐西蘭與英國想法一致。<sup>㉓</sup> 在草案未提出時, 杜勒斯這種局部停火的想法並未明確表達, 只說決議案大意是要求停止攻擊行動, 並請有關政府 (concerned parties) 尋求和平的解決途徑。英、紐雙方亦未要求美確認全面停火的目標, 至草案提出時才發生爭議。杜勒斯乃於 10 月 6 日與英、紐代表會談時, 開宗明義地表示, 他希望紐案提出時, 能避免牽扯到整個中國內戰的問題, 否則中共將會利用英、美間的歧異, 來分化西方國家。當時英、紐代表同意杜勒斯的說法, 因此當日決議草案時, 只說「基於中華人民共和國與中華民國在金門地區的武裝衝突若持續下去, 可能影響世界和平與安全的維護, 也可能擴張到其他外島地區, 因此呼籲中華人民共和國與中華民國立即停止此

<sup>⑳</sup> Cable, Dulles to Ike, October 4, 1954, FR1952-54, 14(1):680; Memo, Dulles to Ike, October 5, 1954, *ibid.*, 14(1):681; Memo, Key to Dulles, October 6, 1954, re China Item: Consultation with United Kingdom (UK) and New Zealand (NZ), 793.00/10-654, RG 59, NA. 美國將於 11 月間舉行國會期中選舉, 由於擔心影響選舉結果, 杜勒斯一度想在選舉後, 或中共再度攻擊時提案, 後來改變主意。見 Tedul 12, Smith to Dulles, September 30, 1954, FR1952-54, 14(1):669; Dulte 23, Dulles to Smith, *ibid.*, 14(1):676.

<sup>㉑</sup> MC, Dulles, Scott, Munro, et. al., re China Item, October 10, 1954, *ibid.*, 14(1):727. 杜勒斯與艾登原先都考慮安理會提案若無具體結果, 便轉向聯合國大會提案, 但又怕大會辯論難以控制, 所以暫時只決定安理會的行動。見 Minute by Allen on Formosa and Quemoy, September 18, 1954, FO371/110231, PRO; MC, Dulles and Dixon on Quemoy, September 22, 1954, FR1952-54, 14(1):654; Tel.946, Dixon to Eden, October 6, 1954, FO371/110231, PRO.

<sup>㉒</sup> MC, Dulles, Scott and Munro, et. al., re Quemoy, October 4, 1954, FR1952-54, 14(1): 679; Tel.1626, New Zealand Government to its High Commissioner in London, October 5, 1954, FO371/110232, PRO.

<sup>㉓</sup> Tel.905, Dixon to Eden, September 30, 1954, FO371/110231, PRO; Tel.1295, Caccia to Dixon, October 1, 1954, *ibid.*; Dulte 23, Dulles to Smith from London, October 2, 1954, FR1952-54, 14(1): 676; Tel.946, Dixon to Eden, October 6, 1954, FO371/110232, PRO.

種衝突，並尋求和平的途徑，以避免衝突再度發生。」<sup>33</sup>爲了限制紐案的討論與行動範圍，杜勒斯決定準備一份同意記錄（Agreed Minute），讓三國在提案前簽字，以確實掌握該案的進行。<sup>34</sup>

艾登馬上對這種約束表示異議，並強調他以爲杜勒斯的構想，最終目標是要解決遠東地區的衝突，因此就該把握每一個機會向此目標邁進；如果決議只限在金門停火，很難避免國共在其他地區發生衝突，國府也可能藉停火的機會攻擊大陸。<sup>35</sup>遠東助理國務卿勞勃森（Walter S. Robertson）乃向英、紐兩國代表解釋：全面停火等於要求中共放棄其對外島的主權，並要求國府放棄反攻大陸，兩者都不可能接受這種要求，所以馬上就會引發關於台澎及外島的主權、國府與中共之國際地位，以及聯合國代表權等政治問題的爭辯，正好暴露西方國家的分歧，讓共黨坐享其利。勞勃森並給英、紐代表一份同意記錄草稿，其中聲明三國政府將盡一切努力，防止紐案的討論範圍擴大。<sup>36</sup>

英、紐兩國對美國這種嚴格的限制覺得難以接受。紐西蘭希望美國不要完全排除透過紐案解決整個台灣問題的可能性，並請求在同意記錄上，加入「雖然期望最後能解決該地區的根本問題（while looking to an eventual settlement in the area）」字樣，以保留行動的彈性。孟若大使私下表示，除非讓中共覺得透過安理會協商的管道，有可能解決台灣問題，否則無法期望他們會接受紐案。<sup>37</sup>艾登也認爲美國所提議的局部停火，將無法約束國府對大陸的封鎖與游擊行動，也不能凸顯希望解決該地區爭端以維持和平的用心，如此整個案子無異於冷戰的宣傳活動；美方所提的同意記錄只反映了美方觀點，應該還要再加入英國的觀點。英國駐聯合國大使狄克遜（Pierson Dixon）則不客氣地指出，紐案的目的應是先將外島中立化，

<sup>33</sup> MC, Dulles with British and New Zealand Representatives, October 6, 1954, *FR1952-54*, 14 (1): 702; Memo, Key to Dulles, re "Draft Resolution," October 6, 1954, 793.00/10-654, RG 59, NA.

<sup>34</sup> Memo, Key to Dulles, re China Item: Consultation with UK and NZ, October 6, 1954, 793.00/10-654, RG 59, NA. 10月7日一早，杜勒斯與艾森豪通電話時，指出艾登似乎想掙脫紐案設想的範圍，艾森豪即指示要把英國「釘牢（to nail it down）」，杜勒斯即報告他想用同意記錄，來控制紐案的進行。見 TC, Ike and Dulles, 9:33am., October 7, 1954, *FR1952-54*, 14(1):708n2.

<sup>35</sup> Tel.5010, Eden to Makins, October 7, 1954, FO371/110232, PRO.

<sup>36</sup> MC, Robertson with representatives of UK and NZ, October 7, 1954, 793.00/10-754, RG 59, NA; Tel.2148, 2149, 2150 & 2153, Scott to Eden, September 7, 1954, FO371/110232, PRO.

<sup>37</sup> MC, Robertson with UK and NZ, 793.00/10-754, RG 59, NA; Tel.1637, NZ Government to its High Commissioner in London, FO371/110233, PRO.

再謀求全面解決外島問題，並且至少應將這個目標私下與中共和蘇聯溝通；如果美國不同意的話，該案根本沒有成功的希望，不如乾脆取消。<sup>38</sup>

在英、紐兩國的強力詰問下，勞勃森解釋該同意記錄目的，在讓安理會的討論不致擴大到難以控制、難以收拾的程度，好讓紐案有個具體的結果，絕不是要排除以後解決根本問題的可能性。他強調美國只是不願紐案被解釋成解決台海問題的第一步，而期待後續動作；因為局部問題應局部解決，不必好高騖遠，美方也不願事先承諾進一步的行動，以免以後無法兌現。紐西蘭代表說，如果討論該案時，有其他國家代表提出解決整個台海問題的辦法，紐西蘭恐怕無法反對。美方乃提議在同意記錄上，加入一段文字，說明雖然並不限制三國表達解決整體問題的最終目標，紐案的「決議案」本身，應只限於立即在金門地區停火。<sup>39</sup> 後來經杜勒斯指示，美方又在同意記錄上，加上「三國政府將反對任何對該決議草案的修正案」一條。<sup>40</sup>

美方僵硬的態度讓英、紐頗感失望。紐西蘭認為杜勒斯只是想藉紐案，誘其為美國的外島政策背書；紐可能被迫對英國施加壓力，以使該案照華府的意思進行，或者放棄提案，得罪美國。紐西蘭因此希望英國能堅持保留經由該案，和緩西太平洋區緊張情勢的可能性。<sup>41</sup> 孟若大使並在 10 月 9 日的協商會中指出，其政府希望同意記錄不要限制太嚴，以免有違紐西蘭答應提案，以解除該地區的緊張局勢的初衷。杜勒斯立即辯稱他從未承諾在處理了金門問題後，立即著手解決整個台灣問題；他所提的有限解決方案，目的是希望能阻止中共全力攻打金門，否則美國將會被迫介入。他說美國「只能走一步算一步」，這一步成功了，和平也就靠進一步。代表們乃將杜勒斯的解釋，加入同意記錄中，說明三國代表可對外表示，紐案的成功，「將增加和平解決其他問題的機會」。紐西蘭並提出新的決議草案，除了呼籲國共雙方停止其「特別是在金門地區」敵對行動外，並加入「安理會將持續關心此一問題」一點，如此即隱含長遠解決問題的意味。此修正草案為三國代表所接受。<sup>42</sup>

<sup>38</sup> Minute by C. T. Crowe on Quemoy, October 8, 1954, FO371/110234, PRO; Tel.5025, Eden to Makins, same date, FO371/110232, PRO.; Tel.960, Dixon to Eden, same date, FO371/110233, PRO; Tel.961, Guard to Eden, same date, *ibid*.

<sup>39</sup> MC, Robertson with UK and NZ representatives re China Item, October 8, 1954, *FR1952-54*, 14(1):710-3; Tel.2158, Scott to Eden, same date, FO371/110233, PRO.

<sup>40</sup> MC, Key with UK and NZ representatives re China Item, October 8, 1954, 793.00/10-854, RG 59, NA.

<sup>41</sup> Tel.1664, NZ government to NZ High Commissioner in London, October 9, 1954, FO371/110233, PRO.

<sup>42</sup> MC, Dulles with UK and NZ representatives on China Item, October 9, 1954, *FR1952-54*, 14(1):716-20; 719n3.

杜勒斯的解釋顯然具有相當的說服力，艾登只建議將同意記錄的用辭稍加軟化，即不說三國將「反對」任何決議修正案，而說將「盡力防止任何改變決議案實質」的修正案。這點杜勒斯表示接受，他也保證紐案的目的，不是為了保護國府的利益，而是為了中止武裝衝突。三國於是決定在美方完成與國府的溝通後，即由英方通知中共與蘇聯，紐方則向安理會提案。<sup>④③</sup>沒想到，原以為只須簡短與國府溝通的程序，卻阻礙了整個提案的進行。

## 二、中美共同防禦條約與停火案

依照杜勒斯最初的構想，是要在聯合國憲章第七章第四十節下，提出中共砲轟金門，「威脅該地區之和平」，請安理會決議「制止」，如此則國府可行使否決權，故杜勒斯認為說服國府保留其反對態度，與說服英國合作一樣重要。但在英國建議之下，美國決定軟化訴求，改用憲章第六章第卅六、卅七兩節，即稱金門地區之衝突可能「危及和平的維持」，而安理會則可「建議」「停止衝突」。在此條款下，否決權不適用，杜勒斯也因此決定只須「知會」而不須「諮詢」國府。<sup>④④</sup>雖然英國屢次表示擔心國府會破壞紐案，美國卻認為只要說明其不會為外島與中共開戰，國府應能意識到紐案是唯一保住外島的機會，對該案也就會採取合作的態度；何況中共極有可能拒絕接受聯合國的裁決，國府沒有必要急著反對該案。美國因此直到與英、紐開始商談細節後，才致電駐華大使藍欽（Karl L. Rankin），請他

<sup>④③</sup> MC, Dulles with UK and NZ representatives on the China Item, October 10, 1954, *ibid.*, 14(1):724-8. 英、紐最後同意進行紐案的考量，見 Tel.1675, NZ government to NZ High Commissioner in London, October 11, 1954, FO371/110234, PRO; Minute by Allen on Quemoy, same date, FO371/110233, PRO; Conclusions of the 64th Cabinet Meeting, October 12, 1954, C.C.(54)64(1), CAB128/27, PRO. 英國訓示其駐中共與蘇聯的代表，在接到「神諭（ORACLE）」的代號後，馬上向其駐在國政府預告紐案即將提出，並婉轉解釋提案緣由，此後「神諭行動（Operation Oracle）」即成為紐案的代號。見 Tel.890, Eden to Peking, October 12, 1954, FO371/110233, PRO; Tel.1271, Eden to Moscow, same date, *ibid.*

<sup>④④</sup> Dulte 2, Dulles to Smith from London, September 27, 1954, *FR1952-54*, 14(1):663-4; Policy Paper by Bowie, same date, f: S/P Papers August - October 1954, PPS Records 1954, RG 59, NA; MC, Dulles with Eden, same date, 794a.5/9-2754, *ibid.*; Conclusions of the 62nd Cabinet Meeting, October 1, 1954, C.C.(54)62(2), CAB128/27, PRO.

評估國府對紐案可能的反應。<sup>④</sup>

沒想到藍欽的回報，竟然指出國府對紐案反應將非常激烈：可能認為紐案是另一次雅爾達式的出賣，是美國想逃避防禦外島的責任，並安撫英國與中共的綏靖政策。國府可能因此喪失對美國的信心，甚至懷疑華府下一步將默認中共對大陸的控制，最終則導致自由中國的覆滅。就算中共最後拒絕接受安理會的裁決，或者蘇俄否決該案，這種程序上的勝利，絕難彌補「讓中共藉參與聯合國行動的機會，來提高其國際地位」的事實，對國府所造成的傷害。況且中共可能判斷在安理會審理該案的期間，美國及其他國家不會幫忙防禦外島，因而決定展開攻擊。紐案的既然提出已成定局，藍欽只能建議華府先行增加對台軍援，並與國府簽訂共同防禦條約（以下簡稱防約），然後在提案前「諮詢」，而不只是「知會」，國府，以減少紐案對國府軍事與政治地位的傷害，確保台灣的安全。至此，杜勒斯才發現，進行紐案的主要困難，可能在國府的態度。<sup>⑤</sup>

在收到藍欽建議前幾天，勞勃森即已開始敦促杜勒斯與國府簽訂防約，以彌補紐案對國府國際地位所可能造成的損害。收到藍欽的報告後，勞勃森更引以為據，指出美國「迫切需要」與國府訂約，將其納入美國在西太平洋防禦體系，以嚇阻中共攻台。<sup>⑥</sup>勞勃森與藍欽的分析，可能讓杜勒斯重新思考國府在紐案中所扮演的角色，因而認清需要其他的誘因，才可能說服國府不要杯葛該案。他在收到藍欽報告的第二天，即在 NSC 會議中，說明美國需要多加考慮與國府簽防約的問題；第三天，在看到勞勃森的第二份報告前，艾森豪即已同意，如果國府答應對紐案採取合作的態度，美國願意考慮與國府簽訂「某種條約」。<sup>⑦</sup>雖然杜勒斯後來強調，

<sup>④</sup> MC, Smith with Munro et. al. re Quemoy, October 1, 1954, 793.00/10-154, RG 59, NA; Tel.201, Smith to Rankin, same date, *FR1952-54*, 14(1): 672-3.英駐聯合國大使狄克遜一直懷疑國府的態度，可能讓美國打消提紐案的計劃，見 Tel.976, Dixon to Eden, October 11, 1954, FO371/110233, PRO.

<sup>⑤</sup> Tel.244, Rankin to DOS, October 5, 1954, *FR1952-54*, 14(1):682-3; Memo on the 216th NSC Meeting, October 6, 1954, *ibid.*, 14(1):693.

<sup>⑥</sup> Memo, Robertson to Dulles, re Mutual Security Treaty with the Government of the Republic of China (GRC), October 2, 1954, 794a.5MSP/10-254, RG 59, NA; Memo, Robertson to Dulles, re Importance of Immediate Conclusion of Mutual Defense Treaty with the Government of the Republic of China (GRC), October 7, 1954, *FR1952-54*, 14(1):706.國府此前爭取與美國簽防禦條約的經過，見筆者尚未發表之國科會報告“*The First Taiwan Strait Crisis and the Conclusion of the Sino-American Mutual Defense Treaty*” (NSC 80-0301-H-001-41), 1992年7月。

<sup>⑦</sup> Memo on the 216th NSC Meeting, October 6, 1954, *FR1952-54*, 14(1): 691; TC, Dulles and Ike, October 7, 1954, *ibid.*, 14(1):708n2.

與國府簽防約，絕不是想「賄路」國府支持紐案，<sup>④</sup>但美國爲了紐案而決定與國府訂防約卻是不爭的事實。

體認到要說服國府不是那麼容易，杜勒斯決定派一向爲國府所信任的勞勃森親自到台北一趟，並準備了一份說帖，強調紐案的結果，若非嚇阻中共攻擊外島，就是讓世界輿論譴責其攻擊行爲，總之對國府絕對有好處。如果蘇聯否決該案，或中共拒絕接受聯合國的裁決，均可顯示對中共禁運、並阻止其進入聯合國是正確的措施；反之，若共黨接受停火決議，則至少外島暫時可保。美國也保證該案將只限於金門停火，不會牽扯到任何政治問題。另外，美國亦願意「更正式地」重申支持台澎防衛的意願。否則，在美國不可能出兵保衛外島的前題下，國府只好獨自面對喪失外島的後果。<sup>⑤</sup>

爲了怕洩密，勞勃森與中國司司長馬康衛（Walter P. MacConaughy）等人在未通知國府訪華原由的情況下，即出發前往台北，<sup>⑥</sup>於10月13日面見蔣介石總統，依上述說帖陳述紐案；並在艾森豪指示下，強調該案完全是紐西蘭主動提出，美國認爲此不失爲處理外島問題的好辦法，因而予以支持云云。蔣介石和其他國府高級官員，在毫無心理準備的情況下，驟然聽到這個提案，反應比藍欽大使預計的還強烈，直覺認爲這種計劃是受共黨影響而制定的。共黨一再宣傳「解放台灣」的步驟，先是要中立外島，再中立台灣，然後將台灣交由聯合國托管，接著讓中共進入聯合國，最後順理成章地接管台灣。蔣因此一股腦兒將他過去幾年積壓的不滿，全發洩出來：說他以前爲了配合美國政策，接受馬歇爾調停內戰，結果導致大陸淪陷；說他一直覺得美國對國府的支持隨時會變卦，所以早有心理準備，必要時得孤軍奮戰；說他已經下令外島部隊，要守到最後一兵一卒。勞勃森見狀，即說明華府願意與國府簽訂共同防禦條約，而紐案與防約配合，不但可保住外島，也將提昇國

<sup>④</sup> MC, Dulles with UK and NZ representatives, re the China Item, October 18, 1954, *FR1952-54*, 14(1):771-5.

<sup>⑤</sup> Talking Paper prepared by the DOS, October 9, 1954, *FR1952-54*, 14(1):721-3. 艾森豪與杜勒斯都曾看過，且修改過這份文件，見 *ibid.*, 14(1):721n1.

<sup>⑥</sup> 美國視紐案爲極機密行動，在與英、紐協談過程中一直告誡不能洩漏此項行動，以免遭破壞。勞勃森一行甚至未向中國大使館申請簽證即前往台北，而藍欽也被告誡不要通知國府勞氏的任務。勞勃森抵台北前，指出沒有「任務」訪華，未免奇怪，國務院才對外宣佈他是要與國府商議有關美援計劃的各項問題。見 110453Z, Robertson to DOS, October 11, 1954, 793.5/10-1154, RG 59, NA; JCS 969213, Dulles to Robertson, same date, *ibid.*; Tel.204, 顧大使致外交部, B.212(1), Wellington Koo Papers, box 152, Butler Library, Columbia University, New York (以下簡寫爲 BL)。

府的國際地位。蔣說他未曾從這個角度想過問題，所以提議休會 45 分鐘，讓大家可以仔細考慮問題的各個層面。<sup>⑤②</sup>

接下來的討論中，國府官員指出紐案的幾個關鍵問題。首先，中共對第七艦隊說不定還有點畏懼，對聯合國的決議一定視若無睹，到時安理會要如何執行停火決議？另外，如果中共受邀到聯合國，一定會設法將討論擴大到整個台灣問題，美國又將如何應付？杜勒斯的紐案藍圖中，對這幾個問題並未著墨，所以勞勃森在國府的詰問下，只能強調共黨一定不會接受紐案，如此將顯得他們理虧，對改善國府的國際地位大有幫助。他也強調國府要保住外島，除了接受紐案外，似乎別無選擇；更何況就算紐西蘭不提案，以後可能也會有其他國家向聯合國提案，更難控制議案的範圍。蔣介石說理虧並沒有阻止中共佔領大陸，如果中共利用停火談判的機會佔領外島或台灣，說共黨「該負完全的責任」就能把這些地方要回來嗎？他也強調國府寧可在奮戰後，丟失外島，至少對人民有個交代。勞勃森無可奈何，幾次反問如果蔣處在美國的地位，他會怎麼做？蔣沒有直接回答這個問題，只強調共黨集團行動一致，反共陣營則一直無法團結對付共黨。<sup>⑤③</sup>

蔣介石認為，即使該案真是紐西蘭主動提出，美國也應有足夠影響力，可說服紐撤銷此案。如果美國是爲了讓防約能順利簽訂，因而想出让聯合國來處理外島問題的辦法，則美國需先行宣佈與國府簽訂共同防禦條約，以減輕紐案對國府國際地位所造成的傷害，在提案中亦需聲明，台海危機乃中共侵略所造成；且不論紐案結果如何，中美共同防禦條約一定要簽訂。勞勃森說他可以建議華府無論如何要與國府訂防約，卻無法替紐西蘭答應提案的措辭。<sup>⑤④</sup>

勞勃森離開台北後，蔣介石馬上指示駐美大使顧維鈞、與正在紐約參加聯合國大會的外交部長葉公超兩人，一方面設法弄清紐案的起源與目的，並設法打消這個提案，另一方面則積極爭取早日談判、簽訂中美共同防禦條約。基本上，國府認爲紐案若非美國主動提出，則可能是英、印等親中共國家所策動，對國府可說是「百

<sup>⑤②</sup> MC, Robertson and Chiang Kai-shek, et. al., at Chiang's residence, Taipei, October 13, 1954, *FR1952-54*, 14(1):728-34. 由於美國後對英、紐說明，防約是蔣提出的條件，所以有些史家認爲紐案讓國府佔了便宜，趁機要脅美國，終於簽了防約。例如鄭永平，「台海危機期間的美台關係」，頁 128。這與美國想以防約「利誘」國府不反對紐案的事實有出入。

<sup>⑤③</sup> MC, Robertson and Chiang Kai-shek, et. al., at Chiang's residence, Taipei, October 13, 1954, *FR1952-54*, 14(1):735-6, 741, 743, 745-6.

<sup>⑤④</sup> MC, Robertson and Chiang Kai-shek, et. al., at Chiang's residence, Taipei, October 13, 1954, *FR1952-54*, 14(1):743-50.

害而無一利」：要求安理會提議雙方停火，等於承認中共具交戰國的地位，即間接承認中共；而中立外島，不僅藐視國府之主權，也隱含不許國府反攻大陸的意味，對台灣的民心士氣，無疑是重大的打擊。所以蔣雖礙於勞勃森的情面，加上未及深思，所以沒有斷然拒絕紐案，但亦未答應合作。唯一能讓國府考慮保留其反對立場者，是美國在紐西蘭提案時，表明台海危機乃中共侵略中華民國合法領土所造成，若美國答應此條件，則國府代表將視提案的文字，來斟酌其投票立場。<sup>55</sup> 因為根據藍欽大使後來提供的決議案大意，該案不僅將中共國號與中華民國國號並列，且要兩者「尋求和平方式，以確保危機不再發生」，不但意味著不許「反攻」，還要國府與中共談判。這種議案內容，國府絕難接受。<sup>56</sup>

顧、葉接獲指示後，即與駐聯合國大使蔣廷黻密商對策。他們直覺的反應，認為美國的目的是想造成「兩個中國」的事實，並將棘手的外島問題丟給聯合國處理。他們三人在 10 月 20 日見到勞勃森時，馬上表明國府的立場，即絕不接受「維持現狀 (status quo)」，在臺灣海峽劃下停火線的決議案，因如此等於表示放棄反攻大陸，接受兩個中國。他們指出，要國府考慮保留反對立場，則紐案必須如同韓戰決議案般，清楚指出共黨侵略，不能將國府與中共視為對等政權，且只能呼籲中共停止攻擊外島，不能要求兩者一起尋求和平解決之道。勞勃森則強調無論紐案結果如何，國府將可保住外島；且美國將藉防約，永久保障台灣安全，也不會要求國府宣稱從此不反攻大陸。國府應該體會美國的苦心，更要認清有很多國家認定一個中國是指中共，外島主權因此屬於中共。<sup>57</sup>

接下來的一個星期內，勞勃森幾次與顧、葉會商。為了讓國府改變對紐案的觀點，美方極盡威脅利誘之能事，一方面以防約為餌，強調簽約對國府的好處；一方面則說明防約適用範圍，不可能包括外島，所以紐案目的只在幫國府保住外島，況

<sup>55</sup> 國民黨秘書長張群，蔣介石，及外交部代理部長沈昌煥分別寫信、拍電報給顧維鈞和葉公超，說明勞勃森與蔣的會談經過，及國府的立場。見 *The Reminiscences of Wellington Koo* (Chinese Oral History Project, Butler Library, Columbia University, 以下簡稱 *Koo Memoirs*, 中央研究院近代史研究所藏影印本), vol. 7, 184-7, 196-100, and appendix VI to part I.

<sup>56</sup> 勞勃森至台北時，並未攜帶決議案草稿，應國府要求，才由國務院補電藍欽大使，並交代沒有國務院指示，不能將原文給國府。藍欽接電後，曾回電指出國府一定會對這兩點提出異議。見 Tel.272, Robertson to Dulles, October 14, 1954, *FR1952-54*, 14(1):754-5; Tel.274, Rankin to Dulles, October 15, 1954, 793.00/10-1554, RG 59, NA. 國府果然指示顧、葉要堅持刪去此兩點，見 *Koo Memoirs*, 7:191。

<sup>57</sup> *Koo Memoirs*, 7:187-8, 1101-2, 1106-10; MC, Robertson, Koo, Yeh, Tsiang, et. al., at Chinese Embassy, October 20, 1954, *FR1952-54*, 14(1):779-88.



且紐西蘭已經同意限制該案的範圍，絕不致擴大到討論台灣地位、或聯合國代表權等問題。勞勃森強調，紐案是單純的停火案，所以不能指責中共侵略，以免擴大討論範圍；但美國願在支持該案的聲明中，說明台海危機是中共所引起的。顧、葉則反覆強調，國府會答應美國要求，停止對大陸之軍事行動，中共則不會尊重聯合國的決議，所以紐案並無助於維持外島地區和平。另一方面，美國將很難阻止其他國家在討論過程中，提出中共在聯合國席位的問題。更何況中共在蘇聯的幫助下，一直在加強侵台的準備工作，所以無論是暫時或局部的停火，都無法根本化解台海危機。葉公超並堅決表示，國府寧可失去外島，也不願接受未依其意修改的紐案。國府將其顧慮，寫成一備忘錄交給勞勃森，希望美方對紐案可能產生的副作用，多加考慮。美方卻不願給予書面回答，只由杜勒斯在 10 月 27 日與顧、葉會談時，強調蔣介石反對紐案，又要求簽防約，卻沒說明對於防約只能適用於台澎，因而削弱國府在外島的地位這一點，應該如何處理？<sup>98</sup>由於艾森豪在 10 月 18 日即已批准儘快開始協商防約，<sup>99</sup>所以雙方在 11 月間，集中精神於條約的談判工作，未再積極溝通對紐案的歧見。

美方雖然告訴國府，紐案是因其請託而暫緩提出，實際上卻是因為英、紐兩國對於防約有所疑懼，所以杜勒斯一方面要說服國府合作，一方面還得安撫英、紐，使得原先計劃在十月中提出的紐案只得暫時叫停。英國認為中共與蘇聯的合作，是紐案成功的關鍵，所以各項考慮，均以爭取這兩者的支持為前題。原先國務院通知英、紐國府對紐案的反應時，說明國府要求簽訂防約，美方認為這是取得國府合作的最好辦法，所以願意慎重考慮，其談判也將予以保密，並在紐案後才進行；而為了爭取英、紐同意繼續推動紐案，還不惜說若紐案不提出，條約範圍可能必須涵蓋外島。艾登認為若中共與蘇聯在同意紐案後，才發現美國與國府簽了防約，必然會責怪英國有意誑騙，不僅無助於紐案，還會破壞英國與這兩國的關係；另外，該條約中承認國府為中國政府，等於正式宣佈不考慮承認中共，將加深英、美兩國對華政策的差異。更何況兩案並行，國府不但可藉聯合國的名義保住外島，又可藉防約

<sup>98</sup> 見 Koo Memoirs, 7:1111-21, appendix VI (c) to part I; Tel.237, Dulles to Rankin, October 14, 1954, transmitted a letter from Dulles to Chiang, *FR1952-54*, 14(1):761-3; MC, MacConaughy with Minister Tan, re Views as to New Zealand UN Proposal, October 23, 1954, 793.00/10-2354, RG 59, NA; MC, Dulles with Koo, Yeh, et. al., re 1. New Zealand, 2. Mutual Defense Treaty, October 27, 1954, *FR1952-54*, 14(1):798.

<sup>99</sup> MC, Ike with Dulles, October 18, 1954, *FR1952-54*, 14(1):770-1.

保住台澎，簡直是「佔盡便宜」，對中共太不公平。英內閣乃決定暫停紐案，紐西蘭亦表示在英、美意見分歧時，不願進行該案。<sup>⑥</sup>

爲了說服英國，杜勒斯重新整合他的考量，發展出整套解釋其政策的理論，即認爲防約與紐案可說是「一體的兩面」，同時實施，將是維持台海現狀的最好辦法；而一方面以防約來約束國府對大陸的攻擊行動，另一方面藉紐案促使中共停火，將可緩和台海地區緊張情勢。他先向英、紐兩國大使闡述他的構想，說美國早就考慮與國府訂防約，使太平洋地區的共同防禦系統更加完整，但爲了外島問題無法解決而遲遲未行動，如今紐案正好解決這個難題，「絕不是爲了賄賂國府對紐案採取合作態度」才決定與國府訂約。此外，爲了讓美國能合法「關懷」台澎的安全，防約中將顯示該地區之法律地位未定，而非中國的一部分。<sup>⑦</sup> 麥金斯大使接受杜勒斯的理論，並在報告中指出，如果英國想與美國在遠東政策上達到某種程度的共識，就必須接受美國不可能放棄台灣的事實；而紐案與防約配合，將降低國府的地位，使其變成「暫時管理名分未定之疆土的政權」，造成實質上的兩個中國，同時使華府的遠東政策更富彈性，因此建議艾登接受紐案與防約配合進行的策略。而紐西蘭也表示，雖然防約的插曲造成一些問題，但紐案仍有助時局，希望英國能支持。<sup>⑧</sup>

杜勒斯與艾登 10 月 20 日在巴黎北大西洋公約組織會議上碰面，當面討論這個問題。當時艾登已經頗能接受杜勒斯的構想，只是認爲若紐案先提，英國不易說服中共與蘇俄合作，因此建議先行宣佈防約，讓中共、蘇聯先有心理準備。由於國府亦要求美方先訂約、再提案，因此杜勒斯樂得答應艾登的要求。艾登乃向內閣報告，指出杜勒斯的計劃，提供了將台灣與大陸割離的機會；若美國能在宣佈防約時，聲明台灣不會在美國庇護下，繼續騷擾大陸沿海，或許美國會願意慢慢放鬆對

<sup>⑥</sup> Memo by MacArthur, re Substance of Secretary's Views to be Communicated to UK and to NZ Representatives, October 14, 1954, *FR1952-54*, 14(1):759-61; MC, MacArthur with UK and NZ Representatives, re China Item, same date, *ibid.*, 14(1):757-9; MC, Robertson with UK and NZ representatives, re China Item, October 16, 1954, 793.00/10-1654, RG 59, NA; Conclusions of the 66th Cabinet Meeting, October 15, 1954, C.C.(54)66(1), CAB128/27, PRO; Tel.5187, FO to Washington (and Tel.1306 to Peking), October 15, 1954, FO371/110234, PRO; Tel.385, UK High Commissioner in NZ to the Commonwealth Relations Office (CRO), October 16, 1954, *ibid.*

<sup>⑦</sup> MC, Dulles with UK and NZ Representatives, re China Item, October 18, 1954, *FR1952-54*, 14(1):771-5; Tel.2228, Makins to FO, same date, FO371/110235, PRO.

<sup>⑧</sup> Tel.2229, Makins to FO, October 18, 1954, FO371/110235, PRO; Tel.2233, October 19, 1954, *ibid.*; Tel.387 UK High Commissioner in NZ to CRO, October 19, 1954, FO371/110234, PRO.

大陸禁運，甚而在聯合國內接受兩個中國。英國內閣認為這些條件，加上紐案讓中共有和平取得外島的機會，對中共應有相當的吸引力，因此決定支持杜勒斯先宣佈訂定防約的做法；但堅持要知道防約的內容與條件，判斷是否可能說服中共與蘇聯接受紐案後，再決定英國要不要支持該項提案。<sup>⑧</sup>

到 10 月底時，英、紐大致同意，只要防約內容如杜勒斯所言，對國府有約束作用，且不將外島納入適用範圍中，三國只需將原先同意的草案、同意記錄及致安理會主席的提案函稍加修改，即可進行紐案。至於確切提案時間，則需等英、紐接受正式宣佈防約的新聞稿（後來發展成中美雙方於 12 月 1 日所發佈之防約共同聲明稿，以下簡稱聲明稿）後再決定，藉時英國仍將負責通知中共與蘇聯，並說服他們合作。<sup>⑨</sup> 杜勒斯於 10 月 28 日向 NSC 報告他的精心設計，及與英、紐取得的共識。艾森豪認為這樣的策略，算是「諸害相權取其輕」，當即授權同時進行防約與紐案。<sup>⑩</sup>

顧維鈞、葉公超於 11 月 2 日與美方展開防約的正式談判，杜勒斯原先估計很快就可將聲明稿交給英、紐，沒想到談判竟然進行了將進一個月。而在談判未開始時，連杜勒斯對防約、紐案的配合，是否能收到預期的效果，都開始覺得沒把握。就在杜勒斯向 NSC 報告他「理想設計」的第二天，英國收到其駐北京代辦崔弗揚（Humphrey Trevelyan）的報告，說中共不可能同意紐案，把艾登原先的如意算盤全部推翻。該報告指出，國府騷擾大陸沿海的行動，並未造成重大損失，中共不可能付出暫時無法取得外島的代價，以換取國府暫停騷擾的保證。再者，中共認為蔣介石絕不可能放棄反攻大陸，所以不相信防約可以有效約束國府的攻擊行動。崔弗揚並警告說，中共會認為英國對紐案的支持，等於支持美國對國府的政策，這對倫敦與北京的關係，將會造成重大的傷害。<sup>⑪</sup> 英國因此提議，最好請印度總理尼赫

<sup>⑧</sup> Dulte 6, Dulles to Hoover, October 21, 1954, *FR1952-54*, 14(1):788-9; Tel. 5, Eden to FO, October 21, 1954, FO371/110235, PRO; Conclusions of the 69th Cabinet Meeting, October 22, 1954, C.C.(54)69(2), CAB128/27, PRO.

<sup>⑨</sup> Tel.5350, FO to Dixcon, October 23, 1954, FO371/110235, PRO; MC, Dulles with Eden, et al., at Paris, October 23, 1954, *FR1952-54*, 14(1):790-2; MC, Dulles with UK and NZ representatives, re China Item, October 26, 1954, *ibid.*, 14(1):793-7.

<sup>⑩</sup> Memo, Dulles to NSC, October 28, 1954, *FR1952-54*, 14(1):809-12; Memo on the 220th NSC Meeting, same date, *ibid.*, 14(1):807, 809.

<sup>⑪</sup> Tel.874, Trevelyan to FO, October 29, 1954, FO371/110236, PRO.其實早在紐案還未成形時，英代辦即已警告中共將以外島狀況為內政問題為由，拒絕接受聯合國的干預。見 Tel.759, Trevelyan to FO, September 25, 1954, FO371/110231, PRO。只不過英國一直朝兩個中國的方向努力，所以對杜勒斯的「理想解決中國問題方案」冀望過高，以致暫時錯估中共可能的反應。

魯（Pendit Jawaharlal Nehru）參加紐案，因他跟中共關係良好，或者可說服中共合作。杜勒斯仍堅持紐案要保密的原則，只答應英國可以和印度廣泛地討論外島問題。<sup>⑥7</sup>

另外，美國中央情報局（Central Intelligence Agency，簡稱 CIA）亦推斷中共將會激烈反對防約，也不會接受聯合國干預外島問題。無論紐案結果如何，都不會影響中共「解放」台灣的政策，或改變中共在台海地區的軍力部署。如果紐案能徹底解決外島主權歸屬的問題，中共或許不會進攻外島；如果主權問題不解決，中共又認為美國不會協防外島，則進攻只是遲早的問題。該 CIA 報告亦指出，如果防約斷絕國府反攻大陸的希望，對台灣的民心士氣，將造成重大的傷害。<sup>⑥8</sup> 換句話說，杜勒斯的理想設計，似乎無法解決美國對外島政策的困境。此外，JCS對紐案與防約的效果頗表懷疑，杜勒斯也承認國府對紐案的反對似乎與日俱增。<sup>⑥9</sup>

美國政府於 11 月 2 日的 NSC 會議中，討論這篇 CIA 報告與崔弗揚對中共態度的評估。加上中共在前一天突然開始砲轟大陳列島，這是自九三砲戰金門以來，對外島最大規模的攻擊行動，與會者乃再度陷入台海危機剛開始時的矛盾與擔心的情緒中。在討論到協防外島，不免要與中共開戰後，國防部長威爾遜說外島遲早保不住，大家心裡早就有數，紐案只是讓美國有個台階下，「保住面子」而已。艾森豪則嘆道：「就算丟點面子，也總比爲了這些蕞爾小島引發世界大戰強。」而大家能做的，只有在 NSC 會上不斷地討論外島情況，並相信國務卿會盡力透過談判來解決問題。杜勒斯回答說，以英國和國府的態度來看，紐案與防約配合成功的概率並不高，他也只能不斷的試探，希望能找到一條最好的「出路」，可以擺脫外島問題。<sup>⑦0</sup>

儘管對兩案並行成功的概率並沒有十足的把握，杜勒斯還是得打起精神，向國府、英、紐等「盟邦」推銷他的策略，只可惜國府總是在防約談判過程中，不斷找機會聲明其對紐案的反對態度；英國則每天催促要看防約的結果，或說紐案沒有成

<sup>⑥7</sup> Tel.5433, EGen to Makins, October 29, 1954, FO371/110236, PRO; Tel.2350, Makins to FO, November 1, 1954, *ibid.*; MC, Dulles with UK and NZ representatives, re China Item, November 1, 1954, *FR1952-54*, 14(1):823-6.

<sup>⑥8</sup> Memo, Central Intelligent Agency (CIA) to NSC, November 2, 1954, *FR1952-54*, 14 (1): 840-2.

<sup>⑥9</sup> MC, Dulles with the JCS, October 29, 1954, *FR1952-54*, 14(1):815-6; Memo, Radford to Dulles, same date, *ibid.*, 14(1):817-9; MC, Dulles with UK and NZ representatives, re China Item, November 1, 1954, *FR1952-54*, 14(1):824.

<sup>⑦0</sup> Memo on the 221st NSC Meeting, November 2, 1954, *FR1952-54*, 14(1):831-2, 836-7.

功的希望，不如放棄，再不然就是認為必須要印度的參與，才有希望說服中共等等；紐西蘭則深怕中共再度砲擊外島，要求美國趕快擬出聲明稿，澄清防約內容與美國立場，以便早日提出紐案。<sup>①</sup>這些都不斷地給杜勒斯施加壓力，<sup>②</sup>偏偏防約談判，擱淺在美國想要完全控制國府的軍事行動，與是否、或如何對外解釋這種控制兩個問題上，<sup>③</sup>雙方都沒把握何時、甚至是否能順利完成談判，簽訂條約，所以聲明稿很難定案，也就無法進行紐案。

在此期間，英國就外島與防約問題，與印度、中共作初步接觸。印度認為中共雖然一開始對防約反彈會很強烈，但會逐漸接受一個限定國府軍事行動的防約。中共駐倫敦代辦雖表示外島是中國內政問題，英國不應介入，但亦說中共不想與美國開戰。英國因此判斷中共會小心行事，紐案仍有可為，所以好不容易在十一月下旬再度確定，只要防約聲明稿的內容合乎英國的要求，即美國可約束國府對大陸行動，並且不協防外島，英國願意支持紐案。<sup>④</sup>幾天後，防約草簽，英國卻發現關於約束國府行動，與美國不協防外島兩點，只在條約及換文中用隱晦的語句提及，聲明稿中則看不出來。雖然杜勒斯認為這樣算是符合英國的條件，因此要求開始進行紐案，艾登卻認為如果防約對國府的限制，與防約不包括外島兩點沒有公開宣佈，對說服中共、蘇聯配合紐案就沒有幫助，因此要求美國修改聲明稿，或者將條約、

<sup>①</sup> MC, Robertson with UK and NZ representatives, re China Item, November 3, 1954, 793.00/11-354, RG 59, NA; Tel.5515, Eden to Makins, November 4, 1954, FO371/110237, PRO; MC, Dulles with Makins, et. al., November 5, 1954, *FR1952-54*, 14(1):866-8; Conclusions of the 73rd Cabinet Meeting, November 5, 1954, C.C.(54)73(3), CAB128/27, PRO; MC, Dulles with Scott of UK, October 6, 1954, 793.5/11-654, RG 59, NA; MC, McConaughy with Joy, re British Concern re Chinese Offshore McConaughy, November 6, 1954, *FR1952-54*, 14(1):880-1; Tel.2391, Makins to FO, November 6, 1954, FO371/110237, PRO; Koo Memoirs, 7:I162, I164; MC, McConaughy with Tan, re Message of Foreign Minister George Yeh, November 8, 1954, 793.5/11-855, RG 59, NA; TC, McConaughy with Wade of NZ, November 8, 1954, 793.00/11-854, RG 59, NA.

<sup>②</sup> 麥金斯大使一再向艾登說明他相信杜勒斯最終的目標是中立台灣，並讓中共取得外島，所以英國不必一直給杜勒斯施加壓力；艾登卻認為兩案之所以沒有進展，是因美國政府無法擺脫所謂「中國幫」的政治壓力所致，所以不太願意完全信任杜勒斯。見 Tel.2392, Makins to FO, November 6, 1954, FO371/110237, PRO; Minute by Crowe, November 11, 1954, *ibid.*

<sup>③</sup> 有關這兩個問題的討論，見拙著“*The First Taiwan Strait Crisis and the Conclusion of the Sino-American Mutual Defense treaty, 1954-1955*,” section IV.

<sup>④</sup> Minute by Crowe, re Quemoy and Formosa, November 13, 1954, FO371/110238, PRO; Tel.5721, Eden to Dixon, *ibid.*; Tel. from FO to Makins, with a text of Oral Communication by Chinese Charge in London on McConaughy 18, 1954, 793.00/11-2054, RG 59, NA; Tel.5714 & 5715, FO to Makins, November 19, 1954, FO371/110238, PRO.

換文，與聲明稿同時發佈。<sup>⑮</sup>由於聲明稿是中美雙方經談判後決定，無法隨便修改；條約換文則因涉及限制國府軍事行動的問題，國府希望不要公開。所以雖然英、紐認為有必要修改聲明稿及公佈換文，美國仍須與國府磋商，才能決定。而在防約未正式簽字前，蘇俄與中共的行動使紐案的考慮層面複雜化，因而再度延擱了該案的提出。

### 三、美國侵華案、中共監禁美國戰俘案與停火案

先是中共總理兼外長周恩來於10月10日致函聯合國秘書長哈馬紹(Dag Hammarskjold)，指控美國侵略中國的領土——台灣。蘇聯於10月15日根據此項指控，在聯合國提出美國侵華案，加上先前蘇聯指控國府妨礙中國沿海地區的自由航權案，共黨在聯合國共提出兩個與中國有關的案子。原先美國認為蘇聯的案子與中共介入韓戰前的控美案相似，可能是攻擊外島的先兆，故主張支持聯合國大會將其納入議程，同時在安理會提出紐案，正好凸顯美國尋求和平的誠意，與共黨口說和平、志在侵略的行徑。英國認為如此一來，將很難說服中共與蘇聯接受紐案，因此提議延後討論這兩項蘇聯的提案。<sup>⑯</sup>國府也強調，紐案在蘇聯控美案後提出，有點像在聯合國打宣傳戰，希望美國打消支持紐案的原意。<sup>⑰</sup>美國因此決定將蘇案討論時間儘量延後。

再來是中共突然在11月23日宣佈，將11名美國空軍人員與2名平民（事實上兩人均為CIA工作）以間諜罪名判處徒刑，美國國內一時反中共情緒高漲。諾蘭參議員公開呼籲以海軍封鎖中共港口，要求立即釋放這些在執行韓戰任務時被捕的美國人；國防部最初亦建議採取包括封鎖在內的嚴厲手段，以救回這些戰俘。<sup>⑱</sup>當時正巧英國不滿中美防約及其聲明稿，加上聯合國大會的政治小組不久即將討論

<sup>⑮</sup> Tel.2515, 2516, 2517, 2518, Makins to FO, November 23, 1954, FO371/110238, PRO; Notes for Cabinet by the Far Eastern Department of FO, same date, *ibid.*; Tel.5795, Eden to Makins, November 24, 1954, *ibid.*; Conclusions of the 79th Cabinet Meeting, November 24, 1954, C.(54)79(2), CAB128/27, PRO.

<sup>⑯</sup> Memo, Key to Dulles, re New Soviet Item Concerning Formosa, October 16, 1954, *FR1952-54*, 14(1):765-7; MC, Robertson with UK and NZ representatives, re China Item, same date, 793.00/10-2654, RG 59, NA; Tel.1042, Dixon to FO, October 18, 1954, FO371/110235, PRO; Tel.1446, FO to Dixon, October 19, 1954, *ibid.*; Tel.1042, Dixon to FO, *ibid.*

<sup>⑰</sup> *Koo Memoirs*, 7:192-4, 1120.

<sup>⑱</sup> Memo, Defense Department to Operation Coordination Board, November 24, 1954, *FR1952-54*, 14(1):748-9.

蘇聯控美案，在這種敵對的氣氛下，取得中共合作的機會微乎其微，艾登因此建議暫時不要提紐案。<sup>⑩</sup> 杜勒斯也擔心如果紐案緊接防約簽字後提出，中共會認為這兩者是美國對戰俘案的反應，若中共受這種硬碰硬的刺激，決定攻擊外島，他不敢預測會產生什麼後果。因此杜勒斯在對外正式宣佈中美防約的前夕，提議稍微延遲一陣子後再提出紐案，屆時防約（甚至包括換文）已經公佈，中共、蘇聯對防約的態度也比較明顯，可能會比較有利。三國乃決定一週後再議。<sup>⑪</sup>

中美兩國於 12 月 1 日發佈防約共同聲明稿，次日正式簽訂防約，並將內容公佈；八日後，兩者再簽防約換文，依國府要求，內容暫不公開，但美國保留隨時公佈該換文的權力。到 12 月 6 日三國開紐案協商會時，英、美兩國國內對該約反應都算溫和，中共激烈的官方反應則尚未出爐，所以杜勒斯要求再度成立工作小組，以決定提案時間、內容與程序等細節問題，並說不見得必須將決議案付諸決表，只要它留在安理會的議程上，多少會對中共的行為有點約束作用；而且至少在討論該案期間，大家用的是唇槍舌劍，而不是真槍實彈的戰鬥。<sup>⑫</sup> 英國雖因中共報紙對防約的激烈反應，而不想決定提案時間，但覺得杜勒斯不強求結果的主意很好，所以同意先開始提案準備工作。紐西蘭則從來都希望能早早提出該案，免得夜長夢多，只是希望美國儘快公佈防約換文，以平緩中共的激烈反應，增加紐案成功的機會。<sup>⑬</sup> 在英、紐堅持下，杜勒斯同意防約換文應於紐案提案前公佈，但若紐案不提出，

<sup>⑩</sup> Minute by Eden, re Formosa and Coastal Islands, November 29, 1954, C.(54)367, CAB129/72, PRO; Conclusions of the 80th Cabinet Meeting, same date, C.C.(54)80(7), CAB128/27, PRO; Tel.5864, Eden to Makins, same date, FO371/110239, PRO.

<sup>⑪</sup> MC, Dulles with UK and NZ representatives, re China Item, November 30, 1954, FR1952-54, 14(1):961-6; Tel.2574, Makins to FO, same date, FO371/110239, PRO; Message, Eden to MacDonald (NZ Foreign Minister), December 1, 1954, FO371/110240, PRO.

<sup>⑫</sup> MC, Dulles with UK and NZ representatives, re China Item, December 6, 1954, FR1952-54, 14(1):988-93. 艾登在 12 月 2 日的內閣會議中，亦認為英國國內報紙對防約反應溫和，也許在一段時間後，即可提出紐案。見 Conclusions of the 81st Cabinet Meeting, C.C.(54)81(1), CAB128/27, PRO。英國駐中共代辦報告中共激烈反應的電報，收在 FO371/110240, PRO 中。中共官方至 12 月 8 日才由周恩來發表一項正式譴責聲明，美國認為此聲明語氣與中共介入韓戰前，周恩來的警告相似，因而擔心中共可能對外島或台灣動武。見 Memo, McConaughy to Robertson, re Chou Statement on Mutual Defense Treaty, December 9, 1954, 320.12 Sino-US Mutual Security Pact of 1954, box 47, Records of the Office of Chinese Affairs (以下簡稱 CA Records), RG 59, NA.

<sup>⑬</sup> MC, Dulles with UK and NZ representatives, re China Item, December 6 and 7, 1954, FR1952-54, 14(1):989, 1001-3; Tel.6036, Eden to Makins, December 7, 1954, FO371/110240, PRO; Tel.1309&1314, Dixon to FO, same date, FO371/110241, PRO; Tel.449, UK High Commissioner in NZ to CRO, December 8, 1954, ibid.

則換文只有在參議院考慮防約時才予以發表。<sup>⑧③</sup>

紐案工作小組 12 月 10 日開始擬定各項細節，大致放鬆同意記錄對安理會討論範圍的約束，容許涉及與防約及換文有關的問題；決議案文則因中共已攻擊過金門以外的地區，故將馬祖、大陳一併列出；提案時間應在防約換文公佈後不久；表決時機則視討論情況而定；有關紐案的新聞稿需經全體同意，英國強調應避免煽動性言辭，或牽扯到外島法律地位及侵略等敏感問題。其他有關政策性的問題，例如中共拒絕到安理會討論該案時怎麼辦？中共若釋放美國「間諜」，會產生什麼影響？若中共在安理會考慮紐案期間攻擊外島，該如何因應？若紐案失敗後，中共攻擊外島，又該如何處理等等，則留待日後解決。<sup>⑧④</sup>

就在工作小組準備提案細節時，聯合國內對蘇案及中共監禁美間諜案的討論，再度影響美、英兩國對紐案的想法。大會政治小組於 12 月 9、10 兩日，討論美國侵略中國領土案，並否決蘇聯所提之決議案；蘇聯再將此案提交大會，亦被否決。蘇聯控告國府與美國海軍在南中國海妨礙國際航海自由案，則由大會於 12 月 17 日通過古巴、菲律賓及美國聯合決議案，將該案交由國際法委員會處理。<sup>⑧⑤</sup> 這兩案結果，都有利西方國家，但對紐案的考量，並未產生很大的影響。

在中共宣佈將 13 名美國人判刑後，美國的直覺反應是只有採取強硬手段，才能迫使中共放人。但華府經過仔細考慮後，決定採取外交壓力的方式，以免昇高太平洋地區已經相當緊張的氣氛，造成武裝衝突。艾森豪乃於 12 月 2 日的公開聲明中，說明美國想要避免戰爭的想法，並指出既然「間諜」中的 11 名美國空軍是在執行聯合國的韓戰任務時，因飛機墜落中國大陸而被捕，聯合國應設法解決這個問題。<sup>⑧⑥</sup> 參加韓戰的 16 個國家因而聯名向聯合國大會提案，經過三天討論後，大會於 12 月 10 日通過 16 國決議案，授權秘書長哈馬紹與中共交涉，將所有戰俘依

<sup>⑧③</sup> Tel.2637, Makins to FO, December 7, 1954, FO371/110241, PRO.

<sup>⑧④</sup> MC, McCaughy with UK and NZ representatives, re Timing and Tactics for Operation "Oracle" - First Meeting of Tripartite Working Group, December 10, 1954, 793.5/12-1054, RG 59, NA; Working Paper Prepared by the Tripartite Working Group, December 11, 1954, 793.5/12-1354, RG 59, NA; Tel.2669&2670, Makins to FO, December 10, 1954, FO371/110241, PRO; Tel.1346, Dixon to FO, December 10, 1954, *ibid.*; Tel.6136, FO to Makins, December 10, 1954, *ibid.*; Tel.2692, Makins to FO, December 12, 1954, *ibid.*

<sup>⑧⑤</sup> 這些聯合國的行動摘要，見 Editorial Note, *FR1952-54*, 14(1):1035-6.

<sup>⑧⑥</sup> Transcript of Ike's news conference, December 2, 1954, f: 168c, Confidential File (CF), Office Files (OF), box 856, Dwight D. Eisenhower Records (DDER), DDEL.



韓戰停戰決定遣返。哈馬紹並決定親自前往北京，與周恩來討論這個問題。<sup>⑧7</sup>

在此同時，英國駐北京代辦崔弗揚又電告倫敦，中共對紐案反彈可能非常激烈。英國外務省官員在分析情勢後，認為中共當時的態度非常不友善，可能會特意曲解防約換文的含意；而美國爲了戰俘案，對中共態度不可能太友好，杜勒斯雖說不急著見到紐案有什麼具體的結果，最終仍然會要安理會投票表決，變成讓美、英、紐三國爲國府保全外島背書。加上哈馬紹正要往北京去協商戰俘問題，紐案可能對其任務的成敗，有關鍵性的影響，不如等戰俘案塵埃落定後，再討論紐案。艾登因而向內閣報告，說在當時的情況下，不太可能說服中共接受紐案，冒然提案說不定反而會刺激中共進攻外島。<sup>⑧8</sup>

在艾登向內閣報告當天，勞勃森也寫了一份報告給杜勒斯，說明雖然紐案可能延緩中共對外島的攻擊，但英、紐兩國顯然是想藉該案實行兩個中國的政策，不但與國府防約換文會被斷章取義，也將難以避免討論到台灣的法律地位，與中共入聯合國等政治問題。<sup>⑧9</sup>因此除了紐西蘭以外，<sup>⑨0</sup>英、美兩國到十二月中時，對於是否該提紐案，都覺得沒有把握。至12月17日，艾登與杜勒斯在巴黎召開北大西洋公約組織會議上碰頭，兩人即同意中共看起來沒有馬上攻擊外島的打算，加上紐案可能影響中共釋放美國戰俘的機會，不如靜觀哈馬紹北京之行的結果，再決定提案時機。杜勒斯也在返美後，向NSC報告這項協議。<sup>⑨1</sup>

#### 四、一月危機與停火案的最後準備工作

哈馬紹北京之行，並未達到說服中共釋放美國戰俘，以緩和局勢的目的；相反

<sup>⑧7</sup> TC, Dulles with Lodge, December 8, 1954, *FR1952-54*, 14(1):1003, 1003n3; Delga373, Lodge to DOS, December 11, 1954, *ibid.*, 14(1):1016-7; Tel.309, Lodge to DOS, December 23, 1954, *ibid.*, 1049, 1050n1.哈馬紹於次年1月5日到達北京。

<sup>⑧8</sup> Minute by Allen, December 13, 1954, FO371/110242, PRO; Conclusions of the 86th Cabinet Meeting, December 14, 1954, C.C.(54)86(1), CAB128/27, PRO.

<sup>⑧9</sup> Memo, Robertson to Dulles, *FR1952-54*, 14(1):1033-5.

<sup>⑨0</sup> 紐西蘭認爲紐案不會影響中共對戰俘問題的態度，見 Tel.2102, NZ government to NZ High Commissioner in London, December 14, 1954, FO371/110242, PRO.

<sup>⑨1</sup> Dulte 5, Dulles to DOS from Paris, December 17, 1954, *FR1952-54*, 14(1):1035; Minute by Allen, re Bilateral Talks with Mr. Dulles in Paris, December 15, 1954, FO371/110242, PRO; Tel.819, Eden to FO from Paris, December 17, 1954, *ibid.*; Letter, Joy to Crowe, December 18, 1954, *ibid.*

的，在他離開大陸當天，中共再度猛烈砲轟大陳。<sup>②</sup> 國府擔心中共的行動，可能促使美國再度提出紐案；國務院遠東司及中國科，也確實認為請聯合國維持現狀，不失為應付大陳局勢的好辦法。<sup>③</sup> 杜勒斯卻認為中共只是在試探國府的反應，不致立即展開大規模的攻擊，所以決定還是等戰俘案有個結果，再決定是否進行紐案；英國對紐案本不熱衷，所以欣然同意這項決定。<sup>④</sup> 但是一個星期後，中共佔領一江山島，使台海危機昇高，杜勒斯乃再度全力推動紐案。這一波的行動，由於係危機處理性質，不像前一年是為預防大規模的衝突，所以在策略上有相當大的不同；也不似前兩次的拖拖拉拉，議而不決、決而不行，在十天內即向安理會提案。

雖然艾森豪政府刻意淡化一江山陷落的重要性，<sup>⑤</sup> 但開年來中共的連續動作，卻迫使華府不得不重新檢討其外島政策。九三砲戰後，美國雖然較前重視外島問題，但由於中共砲火並不密集，所以華府的危機意識並不是很高，大抵認為中共砲擊的目的，是要試探國府與美國對外島的態度。而杜勒斯除了設計紐案與防約並行，以保持台海現狀外，一直覺得最好的辦法，是讓中共猜不透到底美國會不會出兵保衛外島。至一江山陷落，杜勒斯、艾森豪與雷德福檢討的結果，認為這個讓中共猜測美國用意的對策，可能開始不管用了；也就是說，如果中共猜美國不會出兵，可能會在一江山之後，將外島一個個打下來。雖說外島戰略價值不高，但其陷落對國府士氣與美國威望，可能會造成致命的打擊。三人因此同意應該勸國府放棄最難防守的大陳，美國則宣佈協防其他外島，讓中共知道美國的防衛的底線，不必作無謂的試探。另一方面，杜勒斯建議將籌劃已久的紐案付諸實行，以期收約束中共之效。<sup>⑥</sup>

其實，杜勒斯對安理會究竟能否發揮作用，促使外島停戰，並不表樂觀；艾森

<sup>②</sup> 國府立法院於1954年12月29日完成防約審察，預定次年1月15日前通過該約；美國則於1955年1月5日將防約提交國會核准。一般認為中共發動外島攻擊行動，可能是想嚇阻美國國會批准這項條約。

<sup>③</sup> MC, Koo, Yeh with Robertson, et. al., box 195, Koo Papers, BL；子文電，葉外長致蔣總統，1955年1月12日，f: Q, ibid., box 158; Memo, McConaughy to Robertson, January 14, 1954, 794a.5/1-1455, RG 59, NA.

<sup>④</sup> Letter, Joy to Crowe, January 12, 1955, FO371/115023, PRO; Minute by Allen, January 15, 1955, ibid.

<sup>⑤</sup> TC, Dulles with Radford, Hagerty, Ike and Allen Dulles, October 18, 1955, f: General Jan. 3-Feb. 18, 1955 (3), box 3, Telephone Conversation Series (以下縮寫為TCS), JFDP, DDEL.

<sup>⑥</sup> MC, Ike with Dulles, Radford, January 19, 1955, *FR1955-57*, 2: 41-4. 華府決策者對外島問題的想法，非本文重點，在此只略提一下，詳情筆者將另外以專文討論。

豪也承認紐案對美國當時的行動，不會有實質上的影響，充其量只會對世界輿論產生一點作用。<sup>97</sup> 在杜勒斯的新構想中，真正能防止外島情況惡化的行動，是國府撤離岌岌可危的大陳，加上美國宣佈協防金馬，讓中共知難而退。不過在聯合國處理一連串與中共有關的問題後，加上紐案已籌劃多時，將外島問題提交聯合國，似乎順理成章；若蘇聯否決該案，或中共拒絕合作，都可做為宣傳的材料，以爭取世界輿論對美國外島政策的支持。<sup>98</sup> 杜勒斯在取得艾森豪與雷德福的首肯後，馬上開始爭取國會及 NSC 支持他的新方略，即請國會授權總統，必要時得以武力保衛台澎及相關地區，並協助國府撤退難以防禦之外島（當時只考慮大陳），另請安理會決議，促成台海停火。雖然有些人對宣佈保衛外島一點，持保留的態度，但國會及 NSC 大抵同意這項新方案。<sup>99</sup>

在通知顧維鈞與葉公超美國的新決定時，杜勒斯卻強調必須請安理會採取行動，以促使外島停戰，但這項停火案可能來不及防止中共攻佔大陳，故以宣佈在安理會行動之前，美國將協防金門（後來加上馬祖）為條件，苦勸國府放棄大陳。<sup>100</sup> 顧、葉兩人對美國願意明白表示協防金門表示感激，並說大陳撤退，須由台北方面決定；而對安理會提案，則持一貫的反對態度，指出就算停火案不造成「兩個中國」的後果，也會鼓勵那些主張「兩個中國」政策的人，更加努力的活動，終將對國府不利。<sup>101</sup> 儘管杜勒斯與勞勃森一再強調，紐案的提出，十之八九將有利於國府，<sup>102</sup> 藍欽也露骨的說紐案的目的，只是要經由外交手段，讓中共負起台海危機的責任，「藉塞歐洲盟國及美國一部份人之口」，<sup>103</sup> 國府仍舊堅決反對紐案。蔣介石告訴藍欽與美軍顧問團團長蔡斯將軍，說他比三個月前還要反對紐案。如果紐案與大陳撤退同時進行，加上月初聯合國秘書長訪問北京，中共打下一江山等一連串的

<sup>97</sup> Memo on the 233rd NSC Meeting, January 21, 1955, *FR1955-57*, 2:92-3.

<sup>98</sup> MC by Koo, 3:45pm, January 19, 1955, box 195, Koo Papers, BL; Memo on the 232nd NSC Meeting, January 20, 1955, *FR1955-57*, 2:72.

<sup>99</sup> MC, Dulles, Radford with Congressional leaders, January 20, 1955, *FR1955-57*, 2:56-68; Memo on the 232nd NSC Meeting, same date, *ibid.*, 2:69-82.

<sup>100</sup> MC, Dulles with Yeh and Koo, 12:45pm. and 3:45pm., January 19, 1955, *FR1955-57*, 2:38-44, 44-6. 顧維鈞大使的紀錄與美方略有不同，此兩次談話紀錄，收在 Koo Papers, box 195, BL.

<sup>101</sup> 子號電，顧、葉致蔣總統，1955年1月21日，f. B.13.(d), box 145, Koo Papers, BL. 國府駐聯合國蔣廷黻代表亦對美國駐聯合國大使洛奇(Henry C. Lodge)作同樣的表示。見 Tel.379, Lodge to Dulles, January 20, 1955, 793.00/1-2055, RG 59, NA.

<sup>102</sup> MC, Dulles, Robertson with Yeh and Koo, re Defense of the Offshore Islands, *FR1955-57*, 2:99-104.

<sup>103</sup> 第 231 號電，外交部致葉部長，1955年1月23日，f. B.13.1(d), box 145, Koo Papers, BL.

發展，對自由中國民心士氣的重大傷害，很將難彌補；且共黨不見得會反對紐案，說不定會趁中共出席安理會的機會，擴大討論台灣問題。當時正好有報紙報導英、美、紐三國已經討論該案達數個月，蔣甚至懷疑整個外島問題的處理方案，是英國在背後策動，由哈馬紹傳話達成協議，勸國府撤離大陳，並提出安理會停火案，以打擊國府，或者換取中共釋放美國戰俘。<sup>⑭</sup>儘管蔣介石的態度如此強硬，杜勒斯對國府的反對，卻不如前一年紐案提出時重視。他覺得美國承諾保障金馬，足以抵消紐案對國府威望與士氣的傷害；也勸國府不要強烈反對紐案，免得與中共站在同一條線上。<sup>⑮</sup>倒是在說服英國同意提出紐案時，美國作了重大的讓步。

杜勒斯在告知麥金斯大使他的新外島政策時，強調美國打算協防金門，或許加上馬祖，直到聯合國採取行動解決外島問題為止，因此希望英國同意早早提出紐案。<sup>⑯</sup>他原以為在防約換文因該約送交國會而公佈後，英國應該不會再反對提出紐案，更何況計劃中包括讓國府放棄大陳島，而英國一向主張國府應自外島撤離，沒想到艾登卻激烈反對美國宣佈協防外島。他說就算美國宣佈協防外島，只是暫時性的措施，也會鼓勵國府作永久保留外島的打算；而紐案的最終目標，是讓中共取得外島，以台灣海峽為永久的停火線，如此才能徹底解決外島問題。如果中共誤認紐案的目的，是要讓聯合國支持國府永久控制外島，就不可能對該案採取合作的態度。中共不合作，台海就不可能停火；如果紐案連這個最基本的目標都無法達到，就根本沒有提案的必要。艾登要麥金斯大使強烈地向美方表達以上的立場，並說英國內閣只有在美國不公開保證協防任一外島的情況下，才願意考慮進行紐案。<sup>⑰</sup>麥金斯大使隨後報告，說杜勒斯了解英國的立場，也認為外島終將歸於中共，但當時不能全部放棄，以免造成國府士氣崩潰，連台澎都不保。艾登乃在此前提下，提出要美國答應在一段時間內，不宣佈協防任何外島，作為英國支持紐案的條件。<sup>⑱</sup>

杜勒斯很慎重地考慮英國的看法，尤其是公開承諾保衛某些島嶼，將來可能很難改變立場這一點，最後終於決定就戰略而言，實在沒有必要公開點明美國將協防

<sup>⑭</sup> 子馬電，蔣總統致葉、顧，1955年1月21日，f:B.13.1(d), box 145, Koo Papers, BL; Tel.476, Rankin to DOS, January 23, 1955, *FR1955-57*, 2:112-3.

<sup>⑮</sup> 子迴電，顧、葉致蔣總統，1955年1月24日，f: B.13.1(c), box 145, Koo Papers, BL.

<sup>⑯</sup> MC, Dulles with Makins, et al., January 19, 1955, *FR1955-57*, 2:44-6.

<sup>⑰</sup> Tel.291, Eden to Makins, January 20, 1955, FO371/115023, PRO.

<sup>⑱</sup> Tel.159&160, Makins to Eden, January 20, 1955, FO371/115024, PRO; Tel.302, Eden to Makins, January 21, 1955, *ibid.*; Letter, Makins to Dulles, January 21, 1955, 793.00/1-2155, RG 59, NA.

某些島嶼，放棄某些島嶼，只要私下對國府表明美國的承諾即可。艾森豪則想起韓戰時，美國曾公開表示不會越過鴨綠江，結果讓中共知道美國的底線，反而放心大膽地從躲在鴨綠江後，對聯軍展開攻擊。他不願在外島問題上，再造成另一條如鴨綠江般的庇護線，也認為沒有明白說出美國將防禦那些島嶼，一樣可以達成對外島的政策目標。因此艾森豪指示在給國會的咨文中，只需要授權總統，必要時使用武力保衛「台灣地區」即可，也就是說答應英國的要求，讓紐案能儘快提出比較重要。<sup>⑩</sup>麥金斯因此向艾登報告，說杜勒斯除了不願承諾將來一定把外島交給中共外，已經答應不公開表示願意協防某些外島。加上當時正在美國訪問的紐西蘭總理賀蘭（Sidney G. Holland），亦當面催促艾森豪趕緊進行紐案，三國乃同意讓紐案與艾森豪尋求國會授權案同時進行，以儘速化解外島危機。<sup>⑪</sup>

雖然說紐案進行的程序，三國已於前一年達成兩次共識，但由於提案時機不同，且美國一反前此嚴格告誡英、紐及國府對該案守口如瓶的態度，在決定進行紐案的同時，就開始製造輿論，呼籲聯合國通過停火決議，來化解外島危機，<sup>⑫</sup>所以必須再組工作小組，檢討需要修改的程序與實質問題。在討論的過程中，美國覺得英國的想法，過度重視中共的反應，等於讓中共對紐案有否決權；英方則覺得美國只重視國府的態度，忽略中共的合作，才是紐案成功的關鍵。<sup>⑬</sup>三國（其實紐西蘭大抵沒有太多堅持己見的空間）因此又費了一段時間，才達成協議，於1月28日將紐案提出。

首先是如何爭取中共出席討論該案的問題。紐案曝光後，由於中共、國府都公開表示不願接受「停火」安排，聯合國秘書長哈馬紹乃建議採兩階段式進行，即依處理戰俘案的模式，先通過決議，請秘書長向各方試探停火的條件與方式，如此則可避免國府或蘇聯當下否決要求雙方立即停火、或維持現狀的議案。<sup>⑭</sup>英國一向希望紐案能有具體結果，覺得這個意見或許可行；尤其是周恩來在1月24日發表一

<sup>⑩</sup> MC, Dulles with Makins, January 20, 1955, *FR1955-57*, 2:86-9; Memo on the 233rd NSC Meeting, January 21, 1955, *ibid.*, 2:91-2.

<sup>⑪</sup> Tel.164, 165, 169, Makins to Eden, January 21, 1955, FO371/115024, PRO; Tel.337, Eden to Makins, January 22, 1955, *ibid.*

<sup>⑫</sup> 杜勒斯、艾森豪在一江山戰役爆發後，馬上相繼公開表示，歡迎聯合國安排停戰，是美國官方正式提到停火案的第一次。見子號電，顧、葉致蔣總統，1955年1月21日，f: B.13.(d), box 145, Koo Papers, BL；宋文明，美國的對華政策，頁83。

<sup>⑬</sup> Tel.185, Makins to FO, January 23, 1955, FO371/115025, PRO; Tel.75, Dixon to FO, January 24, 1955, *ibid.*

<sup>⑭</sup> Tel.67&68, Dixon to Eden, January 21, 1955, FO371/115024, PRO.

篇措辭嚴厲的聲明，譴責美國意圖以所謂聯合國停火案，來干涉中國人民解放台灣之後，更是認為這種迂迴的步驟，也許是唯一讓中共不致一口否決紐案的辦法。<sup>⑭</sup>美國則認為必須開宗明義，表達紐案目的是停止外島戰事，才有可能爭取輿論支持與國府合作。再者，美國對哈馬紹在戰俘案的表現並不滿意，總懷疑他想促成與中共的交易，也怕他會受中共影響，將紐案擴大到討論政治問題上，因此不願意讓哈馬紹在紐案中，扮演有份量的角色。<sup>⑮</sup>紐西蘭亦不希望改變以促成「停火」為目的的初衷，因此最後決定不採用兩階段提案辦法。<sup>⑯</sup>

再來是決議案的內容、何時提出，以及是否與何時表決的問題。依原來的設計，提案是依據聯合國憲章第六章，「可能危及和平與安全之維持的狀況」，安理會將可「鼓勵」雙方尋求和平的方式，來解決糾紛。在此條款下，國府對該案沒有投票權。國務院判斷國府應該是寧願不投票，因為贊成停火，等於宣佈放棄反攻，反對又怕造成實質上的損失。若是依憲章第七章，「威脅與破壞和平，或者是侵略的行為」提案，則安理會有權採取可以強制執行的辦法，但國府即可有否決權。以美國當時提案的目的，部份官員如洛奇大使等人，均主張應該改用第七章，以顯示事態的嚴重，而中共與蘇聯的拒絕合作，也會產生較大的反效果。<sup>⑰</sup>另外，由於國府強烈反對決議案中將「中華人民共和國」與「中華民國」並列，國務院遠東司本來也建議改成「有關政府（parties concerned）」而不提國名。但由於英、紐堅持，決議案內容並未更改，即依第六章，要求「中華人民共和國」與「中華民國」停止武裝衝突，尋求「和平方式」以防衝突再度發生，安理會並將持續關切此一問題。<sup>⑱</sup>

依原設計，此決議案應在提案時或安理會第一次討論該案時提出，並在討論後

<sup>⑭</sup> Tel.337, Eden to Makins, January 22, 1955, FO371/115024, PRO; Tel.83, Trevelyan to FO, January 24, 1954, FO371/115025, PRO; Tel.75, Dixon to FO, January 24, 1955, *ibid.*; MC, Dulles with British representatives, re Operation Oracle, January 25, 1955, *FR1955-57*, 2:120.周恩來聲明的重點，見 Editorial Note, *ibid.*, 2:119.

<sup>⑮</sup> Tel.185, Makins to FO, January 23, 1955, FO371/115025, PRO; Tel. 204, Makins to FO, January 25, 1955, *ibid.*; MC, Dulles with British representatives, re Operation Oracle, January 25, 1955, *FR1955-57*, 2:121.

<sup>⑯</sup> Tel.205, Makins to FO, January 25, 1955, FO371/115025, PRO.

<sup>⑰</sup> Memo, Bacon to Robertson, re Has China a Veto Over a Possible Cease-Fire Resolution?, January 21, 1955, 312.3a Formosa Cease-fire Negotiation 1955, box 52, CA Records, RG 59, NA; Memo, Bacon to Robertson, re Chinese Views Concerning Possible Cease-fire, January 26, 1955, *ibid.*; Tel.391, Lodge to DOS, January 25, 1955, *FR1955-57*, 2:124.

<sup>⑱</sup> TC, Dulles with Robertson, January 26, 1955, f: General Jan.3 - Feb. 18, 1955 (2), box 3, TCS, JFDP, DDEL. 決議案內容，見 *FR1955-57*, 2:131n5.

予以表決。杜勒斯認為馬上將議案提出，可以表明該案的目的，英國則認為最重要的是把中共請來參與討論。由於周恩來已經公開表示不接受聯合國的停火決定，如果提案時即將決議案呈上，等於強迫中共拒絕接受邀請，沒有什麼意義。杜勒斯認為中共仍有可能答應出席安理會討論，以藉機叱責美國侵略與聯合國干預中國內政。不過由於英國堅持，所以決定第一次會議時只討論邀請中共問題，而不提決議案。<sup>⑩</sup>美方原亦認為無論中共反應如何，一定要將決議案提出，就算提出後遭蘇聯否決，也算表達了努力尋求和平解決外島問題的心意。英國則覺得如果紐案意在停火，則絕對需要中共合作；不管中共反應，硬要安理會投票停火，充其量只是冷戰宣傳，甚至是讓聯合國為國府的利益背書，所以堅持須等中共回覆安理會的邀請後，再視情況來決定是否將決議案交議或表決。<sup>⑪</sup>三國最後決定，如果中共接受邀請，則在第一次實質討論紐案時，將決議案交議；若中共拒絕出席，則後續動作與時機均需再議。<sup>⑫</sup>

接著是如何與何時知會中共與蘇聯的問題。原先英國想自己當說客，以可能將外島判給中共的條件，誘勸中共合作。後來覺得哈馬紹既已因戰俘問題，和周恩來建立起協商的管道，不妨請他知會中共，較有希望取得合作。美國仍不願哈馬紹擔任此項任務，三國乃決定在提案前數小時，由英國駐北京與莫斯科的代表知會雙方，強調危機的嚴重性，希望中共出席該案討論，以及早停止武裝衝突。<sup>⑬</sup>不過在考慮英國的觀點、哈馬紹的意願，與中共對紐案的強烈反彈等因素後，杜勒斯終於答應善用哈馬紹與周恩來的關係，請他轉達安理會的邀請，並敦促中共出席。<sup>⑭</sup>

就程序而言，三國決定紐西蘭應於1月28日呈交致安理會主席信函（當月紐

<sup>⑩</sup> MC, Dulles with UK and NZ representatives, re Submission to UN Security Council of Question of Cessation of Hostilities in Chinese Off-shore Islands, January 26, 1955, *FR1955-57*, 2:131-2.

<sup>⑪</sup> Tel.185, Makins to FO, January 23, 1955, FO371/115025, PRO; Tel.75, Dixon to FO, January 24, 1955, *ibid.*; Tel.363, Eden to Makins, January 25, 1955, *ibid.*

<sup>⑫</sup> Tel.206, Makins to FO, January 25, 1955, FO371/115025, PRO; Report of New Zealand-United Kingdom-United States Working Party on "Cessation of Hostilities in the Chinese Off-shore Islands," January 27, 1955, *FR1955-57*, 2:134; Memo, Martin to Robertson, January 27, 1955, 793.5/1-2655, RG 59, NA.

<sup>⑬</sup> Tel.312, Eden to Makins, January 21, 1955, FO371/115024, PRO; Tel.206, Makins to FO, January 25, 1955, FO371/115025, PRO; Tel.363, Eden to Makins, January 25, 1955, *ibid.*

<sup>⑭</sup> TC, Dulles with Lodge, January 28, 1955, f. General Jan. 3 1955 - Feb. 18 1955 (2), box 3, TCS, JFDP, DDEL; Tel.381, DOS to Lodge, January 29, 1955, 793.00/1-2855, RG 59, NA; Tel.381, DOS to Lodge, January 29, 1955, *ibid.*; Tel.104, Dixon to FO, January 29, 1955, FO371/115029, PRO.

西蘭代表正好輪值為安理會主席），請安理會儘速開會，討論台海情況。英國負責在當日知會中共、蘇聯，及其他大英國協國家，紐西蘭則負責通知其他安理會會員國。1月31日首次討論紐案時，只應涉及是否將該案列入議程，和邀請中共問題，不作實質性討論。紐西蘭在提案發言時提議邀請中共，英國附議，美國則表同意；非不得已時，可將邀請案付諸表決。若中共拒絕赴會，則後續動作需在一段時間內，經三者會商同意後再進行。三國對不擴大討論範圍與不支持實質修正案的承諾如前；並當密切合作，隨時會商決定對外宣傳內容。<sup>⑭</sup>紐西蘭如期將致安理會主席函提出，英國也在信函遞交前數小時，知會中共與蘇聯。前者反應激烈，早在三國意料之中；蘇聯的反應，卻是將控美侵華案在安理會提出，並要求儘速討論此一問題，1月31日的安理會，乃變成兩案並呈的局面。

## 五、中共拒絕出席安理會與停火案的無限期延擱

1月28日，英國代辦崔弗揚奉命知會中共有關紐案提案事宜。他在與周恩來長談兩個半鐘頭後，發了幾封長電給外務省，說周恩來在整個談話過程中，態度一直很嚴厲，口氣也沒放鬆過，氣氛非常不愉快，這是他以往與周恩來見面時從未發生過的現象。周恩來堅持中共不可能將外島問題與台灣問題分開來討論，也不可能就外島問題達成任何「交易」。他也認為紐案的目的，純粹在掩飾美國的侵略行為，所以中共歡迎聯合國討論有關美國侵略的情形，但聯合國無權干預或討論其「收復」外島的行動。崔弗揚因此認為就算答應將外島給中共，中共也不會參與停火案的討論；而紐案對中共行動非但沒有約束效果，搞不好還會挑起中共的攻擊行動。他判斷除非國府全面撤退，中共會一直威脅、攻擊外島，所以建議不妨停止辯論紐案，轉而授權哈馬紹去尋求國府撤離外島的可能性。他承認就算國府放棄全部的外島，也無法解決整個台灣問題，即無法徹底消除台海地區的緊張局勢，不過至少會降低當前擴大衝突的可能性，以便有時間來解決台灣問題。<sup>⑮</sup>英國收到崔弗揚的報告後，即將摘要送交國務院，並指示狄克遜在31日安理會開會時，除了邀

<sup>⑭</sup> Tel.206, Makins to FO, January 25, 1955, FO371/115025, PRO; Report of New Zealand-United Kingdom-United States Working Party on "Cessation of Hostilities in the Chinese Off-shore Islands," January 27, 1955, FR1955-57, 2:134; Memo, Martin to Robertson, January 27, 1955, 793.5/1-2655, RG 59, NA.

<sup>⑮</sup> Tel.104, 105, 106, 107&110, Trevelyan to FO, January 28, 1955, FO371/115028, PRO.



請中共的程序外，不要讓任何人有機會討論其他問題。<sup>⑭</sup>艾森豪在讀了這份摘要後，很生氣地說他絕不撤退，免得讓中共不費吹灰之力就佔領台海地區。<sup>⑮</sup>儘管如此，美國還是將這份報告分送有關部會首長，並密切注意中共動態。<sup>⑯</sup>

蘇聯外長莫洛托夫（V. M. Molotov）在聽取英國大使有關紐案的報告後，雖然重彈台海危機是美國侵略所引起的老調，卻未如中共般強調聯合國無權干涉此事，只說要報告他的政府，再作定奪，並在數小時後將與英使的會談內容，向新聞界發佈。<sup>⑰</sup>兩天後，蘇聯呈給安理會主席一封信，請求召開緊急會議，討論美國侵華問題，並將其決議案同時提出。美、英、紐三國商議後，認為中共既然說歡迎聯合國討論美國侵華問題，蘇聯提案的目的，可能是要讓中共有藉口出席安理會，因此決定在第二天的安理會中，同時討論兩案。<sup>⑱</sup>美國駐聯合國大使洛奇原先堅持蘇案純是宣傳性質，如果安理會將其與紐案並列議程，將使紐案與蘇案同流，變成冷戰的宣傳戰，不能凸顯美國尋求和平解決台海危機的誠意。後經英、紐兩國代表一再遊說，洛奇始答應將蘇案列入議程，條件是須待紐案結案後，再討論蘇案，且只邀請中共參與紐案的討論。狄克遜認為這種安排，並不排除以後再加邀中共討論蘇案的可能性，就算不盡理想，也許對中共考慮接受安理會的邀請多少仍有點幫助。<sup>⑲</sup>

安理會1月31日的會議大抵按照美、英、紐三國所計劃進行，首先決議不考慮蘇聯提出的中國代表權問題，接著紐、蘇相繼陳述他們的案由。蘇聯代表說美國從防約、艾森豪要求國會授權以武力保護台灣的咨文（1月24日提出），到國會授權的台灣決議案（艾森豪於1月29日簽字生效）等一連串的動作，都是侵華的鐵証；紐案只是一場「笨拙的運作」，目的在迫使中共放棄對台主權，並將美國侵

<sup>⑭</sup> Memo, "Formosan Straits: Substance of a Message Dated January 28 from Mr. Trevelyan in Peking," *FR1955-57*, 2:157-8, 157n1; Tel.157, Eden to Dixon, January 29, 1955, FO371/115028, PRO.

<sup>⑮</sup> Memo by Gleysteen, January 29, 1955 and Hagerty Diary, January 30, 1955, both summarized in *FR1955-57*, 2:158n2.

<sup>⑯</sup> TC, Dulles with Allen Dulles, January 28, 1955, f: General Jan. 3 - Feb. 18, 1955, box 3, TCS, JFDP, DDEL.

<sup>⑰</sup> Tel.67&70, Hayter to FO, January 28, 1955, FO371/115028, PRO; Tel.1194, Bohlen to DOS, January 29, 1955, 793.00/1-2955, RG 59, NA.

<sup>⑱</sup> Tel.106, 107, 108 & 109, Dixon to FO, January 30, 1955, FO371/115028, PRO; Tel.288, Makins to FO, *ibid.* 另外，美國駐蘇大使說，蘇聯對邀請中共參予紐案的反應，似乎暗示中共有可能接受邀請，而蘇案可能是為了讓中共有藉口出席安理會，不必推翻聯合國無權干涉中國內政的說法。見 Tel.1207, Bohlen to DOS, January 31, 1955, *FR1955-57*, 2:177-8.

<sup>⑲</sup> Tel.111, Dixon to FO, January 30, 1955, FO371/115029, PRO.

佔合法化，所以不應列入議程。<sup>⑭</sup>國府蔣廷黻代表則聲明：外島危機乃共黨持續其侵略、赤化全世界之野心所造成，紐案未留空間討論這一事實，等於讓侵略的果實合法化，所以中華民國無法支持該案。至於蘇案則純為共黨的宣傳花樣，根本沒有人侵略台灣，以往蘇聯幾次提出美國侵華案，均被迫撤銷，所以中華民國堅決反對將該案列入議程。<sup>⑮</sup>表決時蔣廷黻對是否將紐案列入議程投棄權票，並反對受理蘇案，但兩者均被納入議程，只是規定紐案結案後再討論蘇案。蔣廷黻亦對邀請中共一事投反對票，不過會中仍通過邀請案。<sup>⑯</sup>

哈馬紹於當日即將邀請書電文發出，並於2月2日以私人名義致電周恩來，請中共派代表參與紐案「辯論」，並說若外島問題因此得以和平解決，也許可在較不公開的情況下，協商解決其他棘手的問題。<sup>⑰</sup>雖然哈馬紹用心良苦，想誘使中共出席安理會，但周恩來在接到這封私人電報前，即已將拒絕接受邀請的電報發出。<sup>⑱</sup>電文的措辭嚴厲，內容也不陌生，並說中共只有在成為聯合國會員，且討論的對象是美國侵華案時，才有可能出席安理會。艾森豪在得知中共拒絕的消息時，大為震怒，告訴他的新聞秘書說，在這種情況下要保持冷靜實在不容易，「有時真覺得最好現在就出去痛宰他們（中共），省得讓他們挑最有利的時間、地點出擊！」他也諷刺艾登一直在操縱美國，想完全依照英國的辦法，來解決整個外島問題，沒想到碰了這麼個大釘子，「一定大吃一驚！」<sup>⑲</sup>

其實英美策劃紐案的人，大概多少吃了一驚。他們在蘇聯提出控美案後，即斷定蘇聯的動機是給中共出席找藉口，且蘇聯駐聯合國代表已經開始打聽各國與中共代表私下會談的意願，所以多少期待中共會接受邀請，沒想到周恩來的拒絕仍如此

<sup>⑭</sup> Memo, Bacon to McConaughy, re This Morning's Security Council Meeting on the Cease-Fire, January 31, 1955, f: Nationalist China, box 9, Records of the Bureau of Far Eastern Affairs (Lot 56D679) (以下縮寫為 FE (D679) Records), RG 59, NA.

<sup>⑮</sup> 蔣代表的聲明全文收在 B.13.1 (e), box 145, Koo Papers, BL 中。

<sup>⑯</sup> Editorial Note, *FR1955-57*, 2:178-9.

<sup>⑰</sup> Message, Hammarskjold to Chou through the Swedish Ambassador to Peking, February 2, 1955, 793.00/2-255, RG 59, NA. 美國認為安理會的邀請，只限請中共陳述外島情況，而非參與辯論；而且紐案只限外島停火，並無解決其他問題的後續動作，所以非常不高興哈馬紹私自逾越安理會的授權範圍。見 Letter, Lodge to Hoover, February 2, 1955, 793.00/2-255, RG 59, NA; Tel. 391, DOS to Lodge, same date, *ibid.*; Tel. 423, Lodge to DOS, same date, *ibid.*; Memo, Key to Dulles, re Status of Off-shore Islands Item in the Security Council, February 5, 1955, *FR1952-54*, 2:226-7.

<sup>⑱</sup> Tel. 439, Lodge to DOS, February 4, 1955, 793.00/2-455, RG 59, NA.

<sup>⑲</sup> Editorial Note, *FR1955-57*, 2:202-3.

尖銳。國務院趕快指示駐蘇大使去打聽中共此舉，有沒有事先跟蘇聯協商過？<sup>⑩</sup> 共黨葫蘆裡到底賣的是什麼藥？美、英、紐三國亦同意在未達成協議前，不對周恩來的拒絕發表評論。<sup>⑪</sup>

由於周恩來在拒絕電文中說，中共歡迎任何國家提出其他「真正」試圖舒緩台海緊張氣氛的方法，所以馬上有許多國家提出建議：蘇聯提議由中共與美、英、蘇、法及印度、緬甸、巴基斯坦、錫蘭、印尼（後五國為可倫坡集團）等國在上海或新德里召開日內瓦式的國際會議；<sup>⑫</sup> 秘魯籍的安理會主席貝蘭德（Be-launde）提議由聯合國將外島與離兩岸各 12 哩的台灣海峽予以中立化；<sup>⑬</sup> 印度提議由中立的可倫坡集團出面調解外島危機；<sup>⑭</sup> 哈馬紹想利用他與周恩來的關係，請中共在聯合國的轄權下，找尋一個可以接受的辦法；周恩來自己則透過哈馬紹與瑞典駐北京大使，表示願意跟美國直接談判，以化解危機。<sup>⑮</sup> 紐約時報專欄作家芮斯同（James Reston）指出聯合國可能派遣觀察小組到台灣，更引起廣大的重視。<sup>⑯</sup> 由於美英都認為沒有國府參加的會議無法解決問題，加上美國只想達到立即停火目的，不願擴大討論範圍，而中共雖說願意談判，但指定只談「讓美國撤離台海地區」的辦法，所以這些提議都沒有被接受。<sup>⑰</sup>

美、英、紐在提案前對紐案所凝聚的共識本來就不深，中共拒絕出席後，三國對該案的看法差距更大，要達成後續動作的協議，也就難上加難。英國本來就是在美國壓力下，才勉為其難地同意提案，連決議案都要求暫時不要提出；中共拒絕出席後，艾登馬上覺得任何安理會的後續動作，都屬多餘，只需安理會再度討論該案時，大家對中共的回答表示遺憾，讓問題留在議程上，以避免接著討論蘇案即可。

<sup>⑩</sup> Tel.416, Lodge to DOS, February 2, 1955, *FR1955-57*, 2:211n5; Tel.604, DOS to Bohlen, February 3, 1955, 793.00/2-355, RG 59, NA.

<sup>⑪</sup> Tel.434, Lodge to DOS, February 3, 1955, 793.00/2-355, RG 59, NA.

<sup>⑫</sup> Tel.1241, Moscow to DOS, February 4, 1955, *FR1955-57*, 2:217n2; Tel.101, Moscow to FO, same date, FO371/115032, PRO.

<sup>⑬</sup> Memo, Key to Dulles, February 5, 1955, *FR1955-57*, 2:228.

<sup>⑭</sup> Tel.3472, London to DOS, February 5, 1955, 793.00/2-555, RG 59, NA.

<sup>⑮</sup> Tel.447, Lodge to DOS, February 6, 1955, *FR1955-57*, 2:231-3; Tel.152, Trevelyan to FO, February 7, 1955, FO371/115033, PRO.

<sup>⑯</sup> New York Time, 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.杜勒斯由於此建議等於將外島危機全部談過於國府，所以鄭重否認考慮這個辦法。見 MC, Dulles with Munro et. al., re Formosa, 793.00/2-755, RG 59, NA.

<sup>⑰</sup> Tel.406, DOS to Lodge, February 5, 1955, 793.00/2-355, RG 59, NA; MC, Dulles with Makins et. al., February 7, 1955, *FR1955-57*, 2:236; Tel.261, Eden to Moscow, February 8, 1955, FO371/115035, PRO.

另一方面，英國則認真維持與蘇聯的聯繫管道，準備另闢蹊徑，解決外島問題。<sup>⑭</sup>杜勒斯不願周恩來一通電報，就否決了他的精心策劃，所以自然不願放棄紐案，只是同意不該在氣惱中共藐視聯合國的心情下倉促行動。<sup>⑮</sup>紐西蘭則基於提案國的立場，更不能讓紐案就此夭折。<sup>⑯</sup>

杜勒斯在與英、紐、國務院其他官員，以及洛奇商議過後，決定暫時不將紐西蘭決議案交議，但英國既然曾經承諾支持紐案，就不能輕易讓其擺脫，等時機成熟，仍要將決議案提出。爲了避免造成放棄紐案的印象，以免有損聯合國的威信，三國同意安理會應召開一個形式上的會議，聽取哈馬紹報告與周恩來溝通的經過與結果，並讓各國對中共的決定表示遺憾。<sup>⑰</sup>不過杜勒斯擔心哈馬紹趁機報告周恩來提議與美國談判，徒使問題複雜化，所以先取得哈馬紹的書面保證，在會中只報告正式通訊部份；接著又怕其他國家提問題時，哈馬紹說出不合意的話，乾脆決定只讓哈馬紹提一個書面報告。爲了防止紐案從此不了了之，杜勒斯指示應該讓安理會主席在會議總結時，強調安理會各國仍將持續協商、考慮外島問題。<sup>⑱</sup>英國要求會中不要提及再一次集會的時間，免得安理會非要有動作不可；又擔心蘇聯趁機提出中共加入聯合國的問題，或提議召開十國會議，要預想應付的辦法。<sup>⑲</sup>所以雖說會議只是一個「形式」，不牽涉到實質問題，三國還是花了不少時間溝通會議進行的每一步驟，與各國簡短聲明的內容，甚至幫安理會主席貝蘭德寫了會議的結語。<sup>⑳</sup>安理會於2月14日開會討論紐案，一切均依照三國事先的推演進行。蘇聯

<sup>⑭</sup> Tel.131, Dixon to Eden, February 3, 1955, FO371/115032, PRO; Tel.196, Eden to Dixon, February 4, 1955, *ibid.*; Tel.587, Eden to Makins, February 5, 1955, *ibid.*; Tel.261, Eden to Moscow, February 8, 1955, FO371/115035, PRO.

<sup>⑮</sup> Tel.445, Lodge to DOS, February 5, 1955, 793.00/2-555, RG 59, NA; MC, Dulles with Makins et. al., February 7, 1955, *FR1955-57*, 2:234-8.

<sup>⑯</sup> MC, Dulles with Munro et. al., re Formosa, February 7, 1955, 793.00/2-755, RG 59, NA.

<sup>⑰</sup> TC, Dulles with Lodge, February 7, 1955, f: General Jan. 3 - Feb. 18, 1955 (1), box 3, TCS, JFDP, DDEL; Tel.453, Lodge to Dulles, February 8, 1955, *FR1955-57*, 2:241-3; Tel.146&147, Dixon to FO, February 8, 1955, FO371/115034, PRO; Tel.227&228, FO to Dixon, February 9, 1955, *ibid.*

<sup>⑱</sup> TC, Dulles with Lodge, February 7&9, 1955, f: General Jan. 3 - Feb. 18, 1955 (1), box 3, TCS, JFDP, DDEL; Tel.453, Lodge to Dulles, February 8, 1955, *FR1955-57*, 2:241-3; Tel.412, Dulles to Lodge, February 8, 1955, 793.00/2-855, RG 59, NA; Tel.462, Lodge to Dulles, February 9, 1955, 793.00/2-955, *ibid.*

<sup>⑲</sup> Tel.470, Lodge to Dulles, February 10, 1955, 793.00/2-1055, RG 59, NA; Tel.476, Lodge to Dulles, February 13, 1955, 793.00/2-1355, *ibid.*

<sup>⑳</sup> Paper on the procedure of the 2nd SC meeting on the New Zealand item, February 10, 1955, 793.00/2-1055, RG 59, NA; Tel.418, February 11, 1955, 793.00/2-1155, *ibid.*

並未提出十國會議案，只認為既然紐案告一段落，就該討論美國侵華案；紐西蘭則說安理會各國既然繼續會商、考慮此一問題，紐案就不算結束。會中乃再度以 10 比 1 通過，暫不考慮蘇案。<sup>⑭</sup>

兩天以後，英國嚴厲批評杜勒斯公開說撤離外島，只會讓中共更容易攻佔台灣，加上華府得知大英國協各國背後早就決定安理會不應再繼續處理紐案，爲了怕再拖延下去，英國會完全放棄紐案，杜勒斯乃再度敦促將決議案交議。<sup>⑮</sup>他告訴英紐兩國的代表，若安理會不再採取任何行動，就太便宜中共了；所以就算不表決，也應儘快將決議案提出，以維持對中共的壓力。紐西蘭支持杜勒斯的立場。英國代表則擔心，萬一中共在決議案表決後攻擊外島，投贊成票的國家會被迫至少在道義上支持國府繼續佔有外島，這將違背英國的政策，所以主張先透過外交管道，弄清各國對外島問題的想法，希望在大陳撤退，外島戰火稍息的情況下，讓聯合國可以透過某種調停的辦法，促成停火。杜勒斯乃說希望英、紐兩國外相仔細考慮各種可能的行動，他將藉到曼谷開東南亞公約會議的機會，與艾登談這個問題。<sup>⑯</sup>

艾登與杜勒斯於 2 月 24 日在曼谷討論整個外島形勢。杜勒斯強調中共絲毫未放鬆侵台的準備工作，亦無證據顯示其願意協商解決台海問題；並警告若無法達成停火協議，美國將無法再阻止國府主動出擊，以破壞中共打算用來侵台的戰備。<sup>⑰</sup>艾登則強調中共與蘇俄可能正希望讓美國爲外島而戰，以分化西方國家，所以建議暫緩提出停火決議，讓他直接探求中共是否願意放棄以武力「解放」台灣，做爲協商解決台海問題的基礎。杜勒斯同意艾登試試看，成功了最好，失敗了英國就不能再反對將停火決議案交議。<sup>⑱</sup>艾登乃授命崔弗揚詢問周恩來，願不願意和他在香港或其他中國邊界地方見面、協商？<sup>⑲</sup>周恩來不同意放棄武力侵台的前題，因此拒絕

<sup>⑭</sup> Tel.163, Dixon to FO, February 14, 1955, FO371/115037, PRO.

<sup>⑮</sup> "Our Policy in Asia" delivered before the Foreign Policy Association by Dulles, February 16, 1955, excerpt printed in Editorial Note, *FR1955-57*, 2:278-9; TC, Dulles with Lodge, same date, f. General Jan. 3 - Feb. 18, 1955 (1), box 3, TCS, JFDP, DDEL.

<sup>⑯</sup> MC, Dulles with UK and NZ representatives, re Further Security Council Proceedings on Off-shore Islands, February 17, 1955, *FR1955-57*, 2:286-9; Tel.171 & 172, Dixon to FO, same date, FO371/115037, PRO; Tel.443, Makins to FO, same date, FO371/115038, PRO. 英國外務省說艾登願意在曼谷會議時，討論台灣問題，至於紐案則最好儘量拖時間，看情況發展再說。Tel.3679, Aldrich to DOS, February 18, 1955, *FR1955-57*, 2:291-2.

<sup>⑰</sup> Dulte 6, Dulles from Manila to DOS, February 21, 1955, *FR1955-57*, 2:299-30; Tedul 6, Ike to Dulles, same date, *ibid.*, 2:302; Dulte 8, Dulles from Bangkok to Hoover, February 25, 1955, *ibid.*, 2:308.

<sup>⑱</sup> Dulte 8, Dulles from Bangkok to Hoover, February 25, 1955, *FR1955-57*, 2:308-9; 311-2.

<sup>⑲</sup> 艾登，外務省與北京英使館就此事的來往文件，收在 FC1041/464, FO371/115039, PRO 中。

了艾登的邀請，但強調隨時歡迎艾登訪問北京，討論中止美國侵略中國的辦法。艾登碰了一鼻子灰，卻沒有一下子斬斷這條與中共直接聯繫的線，以免杜勒斯要求馬上提出停火決議案，<sup>⑭</sup>只是通知美方周恩來的回答，並請求不要向新聞界透露這段插曲。<sup>⑮</sup>

杜勒斯其實對艾登與中共直接接觸，並沒有抱太大的希望。他在由曼谷返國的途中，在台北停留一天，與國府交換防約批准書，並試圖說服蔣介石不要否決安理會的停火決議案。蔣卻說他寧可失去台灣，也不會同意停火案。杜勒斯與勞勃森再三強調英國已經強烈反對將停火決議交議，蘇聯、中共亦不可能接受安理會的決定，國府犯不著跟他們站在同一條線上，蔣乃同意在停火決議提出時，視討論情形再決定是否要動用否決權。<sup>⑯</sup>

杜勒斯親自到東亞一行，感受到較強烈的危機氣氛，所以在回到華府不久，就再度催促英、紐趕快提出停火決議案，態度也較前堅決。他告訴紐西蘭大使孟若，台海地區暫時的平靜，是因中共正積極備戰，如果安理會再不決議停火，中共一準備妥當，就會開始攻擊；並說如果紐西蘭不願出面，美國就要自行提出決議案了。紐西蘭當然寧願自己提出。<sup>⑰</sup>杜勒斯也告訴英大使麥金斯，艾森豪一月的國會咨文中，提到將透過聯合國謀取台海停火，如今卻無動靜，只怕國會要批評；爲了讓美國尋求和平的決心，正式列入記錄，希望儘快提停火決議案，必要時不惜自己出面。麥金斯即指出美國愛好和平的記錄已經很充分，實在不必要提案讓蘇聯否決，還得煩惱後續動作的問題。但是杜勒斯既然把艾森豪的信用抬出來當藉口，麥金斯建議英國最好找些更有力的推拖之詞。<sup>⑱</sup>

杜勒斯決心推動停火案，艾登也決心抗拒，果然想出幾個好說辭：首先，英國認爲當時台海地區暫時的平靜，是中共同意維持僵局，好擴大西方國家間的矛盾；

<sup>⑭</sup> Tel.241, Eden from Delhi to Churchill, March 2, 1955, FO371/115040, PRO.

<sup>⑮</sup> Tel.218, Trevelyan to FO, February 28, 1955, FO371/115040, PRO; Tel.225, Trevelyan to FO, March 1, 1955, *ibid.*; Tel.90, Eden to Trevelyan, March 2, 1955, *ibid.*; Tel.92, Eden to FO, March 2, 1955, *ibid.*

<sup>⑯</sup> MC, Chiang with Dulles et. al. at Chiang's residence, March 3, 1955, f. L.11, box 168, Koo Paper, BL; MC, Chiang with WSR, same date after Chiang's talk with Dulles, *ibid.*; 第311號電，葉部長致顧大使，1955年3月9日，f. B.13.1 (e), box 145, Koo Papers, BL.

<sup>⑰</sup> MC, Dulles with Munro et. al., re Operation Oracle, March 9, 1955, *FR1955-57*, 2:339-43; Tel.221, Dixon to FO, March 10, 1955, FO371/115042, PRO.

<sup>⑱</sup> MC, Dulles with Makins et. al., March 9, 1955, *FR1955-57*, 2:344-5; Tel.533, Makins to Eden, same date, FO371/115042, PRO.

美國好面子，想爲自己留下愛好和平的記錄，卻可能刺激中共，導至外島戰火復燃。其次，若蘇聯否決停火案，下一步該怎麼辦？美國總不能老說走一步算一步，也得弄清目標再行動。何況如果中共藐視停火決議，攻擊外島，美國可能會要求聯合國譴責中共侵略，英國既然認爲外島是中共領土，勢必無法投贊成票，豈不是與美國公開決裂？而且英國認爲其與蘇聯的協商，對中共多少有約束作用；停火案一提，英國只好中止這個協商管道，對中共的約束力又少了一層，與尋求台海和平的目的背道而馳。至於艾森豪對國會的承諾，艾登建議不妨考慮請安理會授權英、印、蘇三國，共研究解決台海危機的辦法；雖然這個緩兵之計不見得能真正解決問題，但以這三國和中共的關係，多少可以約束中共不要發動對外島的攻擊，也可讓英、美兩國不致公開決裂。<sup>⑩</sup>

麥金斯認爲這些理由很充分，杜勒斯則認爲英國提議最大的漏洞是：所選的這三個國家全部承認中共，不但國府難以接受這種調停小組的建議，他們也傾向會推薦有利中共的辦法。經過兩天的考慮後，杜勒斯拒絕了這項提議，不過希望這三國仍能私下影響中共，不要冒然對外島開火。至於將決議案交議的時機，面對英國的抗拒，加上英、紐都說中共爲了爭取中立國家的支持，不太可能在四月底的萬隆會議前對外島開火，而中共對解放台灣的宣傳攻勢，在三月中似乎有放鬆的跡象，杜勒斯因此猶豫有沒有必要冒與英國公開決裂的險，立即提案。<sup>⑪</sup>

到3月23日，杜勒斯才指示駐英大使緊急通知艾登，由於蘇聯將在四月份輪值安理會主席，加上中共可能會利用萬隆會議的機會，爭取亞非國家對其解放外島和台灣的支持，所以美國想在三月底前提案，以免蘇聯在主席位上，阻礙該提案的進行，也可顯示渴望停火的心意。他還警告說如果英國不讓美國表明其立場，就得準備對後果負責。<sup>⑫</sup>艾登覺得杜勒斯跡近強辭奪理，故不爲所動，除了重述以往的論調外，並指出停火案不但對中共沒有約束作用，也可能引起亞洲中立國家的反感，並使萬隆會議各國無法同情美國的對華政策；他也強調如果國府不撤離外島，則停火案無異保障蔣介石對外島的控制，這是英國萬萬無法同意的。面對艾登

<sup>⑩</sup> Tel.1034&1035, Eden to Makins, March 12, 1955, FO371/115042, PRO.

<sup>⑪</sup> MC, Dulles with Makins, March 14, 1955, FR1955-57, 2:364-6; 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.

<sup>⑫</sup> MC, Dulles with UK representatives, re Operation Oracle, March 23, 1955, 793.5/3-2355, RG 59, NA; Tel.4858, Dulles to London transmitting message to Eden, March 23, 1955, FR1955-57, 2:387-8.

如此振振有辭的抗拒，杜勒斯在與艾森豪商議之後，終於勉強答應暫時不將停火決議交議。<sup>⑭</sup>爲了回應美國的讓步，艾登建議請紐西蘭將決議案以書面流通於安理會各國間，到需要提案時，可以加快進度。不過杜勒斯沒有接受這個建議。<sup>⑮</sup>

英、美兩國在展開激烈舌戰時，都想援引紐西蘭的支持，英國所施的壓力尤其大。紐西蘭夾在杜勒斯、艾登兩大辯才無礙的外交家間，加上一邊是有香火關係的英國，一邊是西方領袖的美國，兩方都得罪不起，不免左右爲難。孟若大使雖認爲停火議案不致封鎖其他外交管道，但也覺得艾登的論調蠻有說服力；不過紐西蘭既是原始提案國，如果讓紐案半途而廢，很難自圓其說。所以他一方面對杜勒斯與麥金斯的論點多少表示同情，一方面也只能請求兩國儘量達成協議，不管提不提決議案，不要逼紐西蘭在英、美兩國間作一選擇。<sup>⑯</sup>杜勒斯決定暫不將決議案交議，紐西蘭也暫時鬆了口氣。

杜勒斯在三月底同意暫緩將停火決議交議時，並未放鬆準備工作，以便在中共有發動攻擊的跡象時，能迅速行動。由於其他西方國家一面倒地反對美國防衛外島，加上英國認爲原先擬定的決議案等於保障國府對外島的控制，杜勒斯乃一方面請國務院的法律顧問費立傑（Herman Phleger）重擬議案，只要求在台澎兩地停火，以明示美國志不在保外島；另外亦請英國建議可接受的停火案，以備將來使用。<sup>⑰</sup>英國認爲無論怎麼修改，都無法彌補英美間的歧見，或避免觸怒中共，所以並沒有提修正案。<sup>⑱</sup>杜勒斯則親自修改費立傑草擬的新停火決議，其中提到外島的部分，只說中共攻擊外島，是進攻台灣的第一步，並要求中共宣佈不以武力犯台、亦不實際攻擊台澎，同時要求國府不要以台澎爲基地，進攻大陸。<sup>⑲</sup>在杜勒斯親自主持的一次國務院內部會議中，費立傑說如果新擬的停火決議獲得通過，中共又同

<sup>⑭</sup> Tel.1240, Eden to Makins, March 25, 1955, FO371/115043, PRO, transmitted to Dulles and printed in *FR1955-57*, 2:397-8; Tel.658, March 25, 1955, FO371/115043, PRO; Tel.668, March 26, 1955, *ibid.*; Tel.4929, Dulles to Aldrich, March 26, 1955, *FR1955-57*, 2:404-5.

<sup>⑮</sup> Tel.1300, Eden to Makins, March 28, 1955, FO371/115043, PRO; MC, McConaughy with UK representatives, March 29, 1955, 793.00/3-2955, RG 59, NA; MC, Dulles with Munro et. al., re Oracle, March 30, 1955, *FR1955-57*, 2:432.

<sup>⑯</sup> Tel.233, Dixon to FO, March 15, 1955, FO371/115042, PRO; Tel.555, Makins to FO, March 15, 1955, *ibid.*; Tel.586, Makins to FO, March 16, 1955, *ibid.*; Tel.606, Makins to FO, March 18, 1955, FO371/115043, PRO; Tel.262, Dixon to FO, March 25, 1955, *ibid.*

<sup>⑰</sup> TC, Dulles with Phleger, March 23, 1955, f: General Mar. 7 - April 29, 1955 (4), box 3, TCS, JFDP, DDEL; Tel.4929, Dulles to Aldrich, March 26, 1955, *FR1955-57*, 2:404-5.

<sup>⑱</sup> MC, McConaughy with UK representatives, March 29, 1955, 793.00/3-2955, RG 59, NA.

<sup>⑲</sup> Draft Resolution, March 27, 1955, Position Paper on Offshore Islands April - May 1955 (2), box 2, White House Memoranda Series (以下縮寫爲WHMS), JFDP, DDEL.



意不攻打台澎，則應將外島交給中共，美國以後防衛台澎將可得到友邦的支持；如果中共拒絕宣稱不以武力犯台，美國就必須協防金馬等外島。杜勒斯同意這個解釋，並且說中共極可能不同意放棄以武力解放台灣，所以提案的結果，可能造成美國必須以武力防衛金馬。這個結論馬上在會中引起美國是否該協防金馬，與該如何協防這些外島的激辯。在只有用核子武器才能確保外島的共識下，杜勒斯只好下結論說，這個草案雖然很好，但只有美國下決心要以武力對付中共對外島的攻擊時，才能提出。<sup>⑭</sup>當時由於卡尼上將不小心說中共將於四月中進攻馬祖，引起新聞界對核戰即將爆發的熱烈討論，和美國國內的恐戰風潮，輿論紛紛批評保衛外島的政策，甚至有參議員提案，要限定台灣決議案不適用於外島，並要求聯合國監督、美國協助國府從外島撤退，以避免戰禍。<sup>⑮</sup>該提案雖未獲參院採納，但在這種氣氛下，杜勒斯的新停火草案只有存檔備查的份了。

另外，英國所提倡的兩個辦法，在三月底以後逐漸受到杜勒斯的重視，也轉移了他對在安理會停火案的注意力：一是利用萬隆會議來約束中共的攻擊行動，另一個則是勸國府撤離外島。原先杜勒斯只擔心中共會利用萬隆會議來爭取中立國家對其外島政策的支持，但艾登認為爭取與會亞洲國家的諒解，利用他們的影響力來請中共不要以武力解決與台灣有關的問題，可能比在安理會辯論停火案要有約束力。<sup>⑯</sup>這種想法慢慢被杜勒斯接受，而將萬隆會議視為與中共的外交戰場，並開始與參加會議的親西方國家（巴基斯坦、菲律賓、泰國、土耳其、伊拉克、黎巴嫩等）聯絡，請他們在萬隆討論到台灣問題時，提出與紐案內容相似的停火案。杜勒斯希望英國也作類似的呼籲，並說就算中共只答應不對台澎動武，不在外島停火，他也會很高興。<sup>⑰</sup>他甚至草擬一份對在台海地區動武表示遺憾的決議草案交給菲律賓外

<sup>⑭</sup> MC, DOS meeting with Dulles, March 28, 1955, *FR1955-57*, 2:409-15.

<sup>⑮</sup> 美國各大報於3月26日開始刊出卡尼的「預測」，艾森豪對這個事件非常生氣，說如果威爾遜部長再不好好約束他的屬下，他就要「親自接掌國防部了！」見 TC, Ike with Dulles, March 28, 1955, f: Phone Calls Jan. - July 1955 (2), box 9, International Series (縮寫為 IS), Whitman File (縮寫為 WF), DDEL; Memo for Cutler, same date, f: Formosa Area - Adm. Carney - Offshore Island Hostilities, box 9, *ibid.*; Draft Senate Resolution 21, April 1, 1955, 793.5/4 - 255, RG 59, NA.

<sup>⑯</sup> Tel.1300, Eden to Makins, March 28, 1955, FO371/115043, PRO.

<sup>⑰</sup> MC, Dulles with Eisenhower, April 4, 1955, *FR1955-57*, 2:444-5; MC, Dulles with Makins, April 7, 1955, 2:453; Tel.797, Makins to FO, April 7, 1955, FO371/115045, PRO.

長，並說如果中共同意宣佈不對台澎動武，美國對外島的政策是可以改變的，<sup>①⑦</sup>意即不僅可以不協防，甚至可以放棄外島。

前面已經提過，英國一直認為讓中共取得外島，才是根本解決外島問題的辦法，美國雖然同意外島終將不保，但是在中共佔領一江山，國府自大陳撤退後，杜勒斯一直抗拒英國和其他國家，要求美國勸導、甚至威脅國府自所有外島撤離的壓力，認為「這種（撤退的）事一次只能做一點」，以免國府士氣崩潰，連台澎都不保。一直到三月底，艾森豪寫信給英國首相邱吉爾（Sir Winston S. Churchill）時，還說如果蔣介石自動從外島撤兵，他很會高興，但他不願對蔣施加太多壓力，免得蔣因得不到友邦的支持，而鬥志全失。<sup>①⑧</sup>由於華府一直公開強調，美國之所以願意協防外島，是爲了保衛台澎，所以澳洲總理孟齊斯（Robert G. Menzies）於三月中會晤杜勒斯時，即詢問是否可能由幾個國家共同保證台灣的安全，以誘使國府放棄外島？杜勒斯認為蔣介石在這種國際保證下，有可能願意自外島撤軍，所以鼓勵孟齊斯與大英國協各國協商聯合保證台澎安全的可能性。<sup>①⑨</sup>孟齊斯三月底返國後，開始與英國談這件事，所以杜勒斯告訴紐西蘭大使孟若，既然英國極力反對提停火案，不如看孟齊斯努力的結果，再決定提案的時間。<sup>②①</sup>

國際聯合保台的主意，雖然因英國不熱衷而沒什麼具體的結果，<sup>②②</sup>但爲了配合這個辦法，讓友邦藉以在萬隆會議中對北京施加壓力，加上恐戰風潮的推波助瀾，杜勒斯與艾森豪乃於四月初開始慎重考慮，並嚴密計劃勸國府放棄外島。<sup>②③</sup>他們希望國府能將外島的重要性，從嚴密防衛的碼頭堡，降爲偵測中共攻擊準備與行動的前哨站，以減少中共佔領外島時的軍力與威信的損失；或者乾脆完全撤離，以徹底消除因外島問題引發大戰的可能性。<sup>②④</sup>艾森豪於四月底派勞勃森與雷德福爲特使，到台北去說服國府放棄外島。只是在他們離開華府、尙未抵達台北時，周恩來即在

<sup>①⑦</sup> MC, Dulles with Romulo et. al., re Asian-African Conference, April 8, 1955, *FR1955-57*, 2:463-4. 另見 Tel.1295, Dulles to Embassy at Turkey, April 8, 1955, *ibid.*, 2:466-7; Tel.813, Makins to FO, April 9, 1955, FO371/115045, PRO.

<sup>①⑧</sup> MC, Dulles with Munro et al., re Formosa, February 7, 1955, 793.00/2-755, RG 59, NA; Letter, Ike to Churchill, March 39, 1955, *FR1955-57*, 2:420.

<sup>①⑨</sup> MC, Dulles with Menzies et al., March 14, 1955, *FR1955-57*, 2:370.

<sup>②①</sup> MC, Dulles with Munro et al., March 30, 1955, *FR1955-57*, 2:432.

<sup>②②</sup> 英國的態度見 Minute by Caccia, re Commonwealth Guarantee on Formosa, April 10, 1955, FO371/115046, PRO; Conclusions of the 4th Cabinet Meeting, April 19, 1955, C.M.(55)4(6), CAB128/29, PRO.

<sup>②③</sup> MC, Dulles with Ike, April 4, 1955, *FR1955-57*, 2:444.

<sup>②④</sup> Memo, Ike to Dulles, re Formosa, April 5, 1955, *FR1955-57*, 2:445-50; MC, Ike with Dulles, April 17, 1955, *ibid.*, 2:491-7.

萬隆會議中，公開表示願意與美國談判，解決台海緊張情勢。雖說美國與中共的談判，到8月1日才正式開始，但一般認為周恩來作此表示後，不可能再攻打外島，台海危機算是解除，停火案也就沒有提出的必要了。

## 結 論

安理會停火案雖然最後不了了之，表面上似乎對解除台海危機沒有發揮多大的效用，但到中共內部文件公開之前，恐怕很難判斷該是否真的對中共做與美國談判的決定，完全沒有影響。就美國對華政策而言，已經公開的英、美雙方的資料顯示，杜勒斯對此案的重視，與此案不受史家重視的情況，恰成明顯的對比。由於美國在1950年代，居非共黨國家的領導地位，杜勒斯日理萬機，很少對某一政策，尤其是與西歐無關的政策，親自花很多功夫，紐案算是一個很特殊的例子。紐案的主意出自杜勒斯，而推動與細節他也親自參與，不但幾次與艾登會商，連在華府的協商會議也多半親自出馬，以期說服英、紐代表，照他的想法，來進行紐案。而美英紐三國為紐案所舉行的會商次數之多，就一個表面上似乎未曾留下什麼痕跡的外交政策而言，實在算很罕見，亦可見杜勒斯對紐案重視之一斑。另一點值得注意的是，艾森豪政府內部對紐案沒有什麼反對的聲音，就連英國相當忌憚的所謂親國府國會議員，如諾蘭與周以德（Walter H. Judd）等人，在正式提案後，除了私下對國府表示邀請中共列席是個錯誤之外，<sup>⑭</sup>對紐案都沒有什麼強烈的反彈；美國的輿論從台海危機初起之時，即迭有提議透過聯合國解決問題者。<sup>⑮</sup>即美國朝野大致同意讓聯合國處理外島問題，是個明智之舉。

以杜勒斯這麼一個公認精明幹練的外交家，在擬出自覺無懈可擊、且受美國朝野支持的外交政策，並親自推動、執行，為何需要如此曠時日久的努力，才能將案子提出，最後仍落得個徒勞無功的下場呢？一般認為中共（加上國府）不合作，是主要原因。<sup>⑯</sup>當然中共拒絕出席，是讓安理會沒有再繼續討論紐案的直接原因，但觀諸整個紐案的設計過程，美、英、紐三國並未把中共的出席當做該案進行的必要

<sup>⑭</sup> 第一號丑東亥，葉部長致蔣總統，1955年2月1日，f: B.13.1(c), box 145, Koo Papers, BL.

<sup>⑮</sup> 例如美國聯合國同志會(the American Association for the United Nations)於9月19日即公開倡議，請安理會或聯合國大會設法恢復金門地區的和平，當時紐案還在初步協商階段，屬於最高機密，連國務院下層官員都還不知道，甚至警告國府要設法防範親共國家真在聯合國提出此議。見 *Koo Memoirs*, 7:148-9.

<sup>⑯</sup> Chang, *Friends and Enemies*, p.125.

條件，杜勒斯更是一開始就沒有冀望共黨會採取合作的態度，甚至以蘇聯與中共定會反對該案為由，來誘勸國府合作。他到提案當天，還告訴顧維鈞與葉公超，「美國從未期望中共會接受外島停火決議」，但紐案會讓中共處於不利的地位，間接增加對國府與華府外島政策的支持；他甚至承認，紐案「部份」是美國想出來的主意，目的就是為了讓中共顯得理虧。<sup>⑩</sup>當然在英、紐的影響下，紐案並未以譴責中共侵略為前題，但提案的結果，不但無法以聯合國的名義強制外島停火，連讓中共「難看」的效果也沒有，反倒是造成中共「否決」了聯合國議案的印象，這是杜勒斯在構思停火案時始料未及的。

從本文的敘述中可以看出，雖然杜勒斯百般設法，想全面控制紐案，以讓安理會為美國的政策背書（當然是在維持和平的名義之下），但其主要「盟邦」—英國—的掣肘，或許再加上原構想目標的空泛，卻使得該案終歸徒勞無功。英國史家如 Roderick MacFarquar 及 Rosemary Foot 等人，常感嘆二次大戰後，英國對美國東亞政策的影響力逐漸衰退，是造成亞洲局勢持續緊張的原因之一，Foot 更指出紐案顯示英國影響力微弱之一斑。<sup>⑪</sup>其實，紐案的發展，或許沒能達到英國預期的目標，但英國的參與，不但讓提案的時機一延再延，也使杜勒斯的原始設計整個走樣，最後連決議案都沒能交議，影響不可謂不大。英國之所以有此能耐，一來是因其對華政策目標比較明確，即希望造成以台灣海峽為界的兩個中國，並認定中共與蘇聯的合作，是達到其目標的關鍵。再者，其對外島問題，除了不希望爆發大戰外，沒有什麼責任或面子的考量，讓其對紐案的得失心較低，所以只要一覺得紐案的進行偏離目標，或無法爭取共黨合作，就馬上叫停。美國既不願單獨行動，英國乃無形中變成牽制紐案進度與方向的主力。<sup>⑫</sup>

反觀美國的立場，就沒有如此明確。杜勒斯雖然在推銷紐案的構想時，顯得八面玲瓏，其欲藉聯合國的名義，為其政策背書的用心，亦昭然若揭，但他與艾森豪只希望紐案可以維持台海的現狀，並不想費太大的力氣，去考慮如何才能「根本解

<sup>⑩</sup> MC, Dulles with Koo and Yeh et al., re Situation of Off-shore Islands, January 28, 1955, *FR1955-57*, 2:154.

<sup>⑪</sup> 見 MacFarquar, "The China Problem in Anglo-American Relations," 及 Foot, "The Search for a Modus Vivendi," 兩文。另 Foot 關於韓戰的著作，尤其是 *The Wrong War* 及 *Substitute for Victory* 兩書，亦強調此一觀點。

<sup>⑫</sup> 美國戰後有習慣對重大國際問題，採取聯合行動，以避免孤立，減低風險。韓戰、1954 年日內瓦會議解決中南半島問題，和本文所討論的紐案等，都是明顯的例子。對此種態度的評價，可見宋文明，美國的對華政策，頁 54-5。

決」外島問題，<sup>⑨</sup>或者若當事者不合作、不想維持現狀時該怎麼辦？杜勒斯屢次強調局勢變化太快，政策規劃不能想太遠，只能走一步算一步，所以紐案完全是「頭痛醫頭，腳痛醫腳」的策略，只要踩熄火苗即可，顧不得火種繼續悶燒。另一方面，他雖有掌握國府反應的把握，卻不願慎重考慮中共的立場，也逃避籌劃共黨否決該案時的後續動作。一旦中共不合作，杜勒斯想要繼續進行紐案，卻發現除了面子問題以外，沒有充分的理由可以說服共同策劃提案的英、紐。本來以杜勒斯的如意算盤，紐案加防約應該可以維持台海現狀，最不濟讓共黨否決了紐案，也可得到「道德上的勝利」。沒想到這個如意算盤，沒有「朋友」與「敵人」的充分配合，實在打不響。朋友中，英國最後不肯將停火決議案交議，也不肯承諾幫美國保台；國府則在取得防約後，憤怒地拒絕了撤離外島的提議。<sup>⑩</sup>最後還是靠敵人提供一個下台階，否則美國大概得繼續在「極端進退兩難的困境」中掙扎了。

一個表面上叱吒風雲的超級強國，竟然如此受制於本當看其臉色的盟邦，與其所要打擊的敵人，實在是矛盾又有趣的現象，但綜觀冷戰時期美國的外交政策，紐案在這方面卻不是個特例。美國史家 John L. Gaddis 在討論艾森豪時期的外交時，即批評其以核武遏止共黨的政策，將讓盟邦取得主動地位，而美國永遠得掙扎於是否使用核武的矛盾中。<sup>⑪</sup>筆者研究杜魯門、艾森豪兩政府對台灣的政策，亦發現美國對遠東地區的政策，常只忙著因應共黨的行動，無形中讓敵人取得主動地位。<sup>⑫</sup>不過以美國對遠東地區常是有政策、無實踐力的傳統來看，這種受制於人的現象，應屬自然。蓋美國國力雖強，一旦分散後，也難免力不從心，無法以軍力將敵人與盟邦的行動，完全納入其掌握之中；偏又不願放棄對次要地區的控制，所以變成拿不起、放不下，反而處處碰壁，不得不一步步退讓。紐案的過程與結果，是美國一廂情願的決策模式，和無實踐力的政策傳統一個很好的例證。

<sup>⑨</sup> 國務院有一部份人，例如政策規化司（Policy Planning Staff）司長鮑威（Robert R. Bowie）及法律顧問費立傑等人，曾在紐案策劃過程中，強調美國應先弄清楚，到底要如何「徹底解決」外島問題：是藉紐案爭取國際間對美國協防外島政策的支持？還是要在聯合國的名義下，撤離外島，以免傷美國的威望？杜勒斯一直迴避這些問題。見 Paper on Offshore Islands by Bowie, October 27, 1954, f: China TS, box 79, PPS Records, RG 59, NA; MC, Dulles with DOS, March 28, 1955, *FR1955-57*, 2:411-3.

<sup>⑩</sup> 這個結果其實是可想而知的，在此不詳細討論內容。有趣的是，英國史家 Rosemary Foot 還說這是勞伯森與雷德福執行任務不力的結果，真是跟美國決策者一樣地錯解國府的立場了。見 Foot, "The Search for a Modus Vivendi," pp.157-8.

<sup>⑪</sup> Gaddis, *Strategies of Containment*, pp.171-2.

<sup>⑫</sup> 詳細討論見筆者博士論文的結論部分。Su-Ya Chang, "Pragmatism and Opportunism: Truman's Policy toward Taiwan, 1949-1952" (Ph.D. Dissertation, the Pennsylvania State University, 1988), chapter 10.