

美國對臺政策轉變的考察

（1950年12月—1951年5月）*

張 淑 雅

- 一、前言
- 二、對臺政策重估的制約因素
- 三、臺灣參戰問題與中立化政策的反省
- 四、對臺政策觀念的突破
- 五、結語

一、前 言

1950年6月25日韓戰爆發，美國杜魯門總統（Harry S. Truman）於27日即下

-
- * 此為韓戰戰況起伏最激烈的時期。為便利讀者參考，茲將韓戰大事時間表簡錄如下：
- 1950. 6. 25. 韓戰爆發。
 - 1950. 6. 27. 杜魯門總統宣佈中立臺灣海峽。漢城失陷。
 - 1950. 6. 30. 美國在韓投入地面部隊。南韓部隊及聯軍敗退。
 - 1950. 9. 15. 聯軍登陸仁川成功，開始反攻。
 - 1950. 10. 7. 聯軍跨過三十八度線進入北韓。
 - 1950. 10. 25. 南韓部隊在鴨綠江以南四十英哩處首遇中共部隊。
 - 1950. 11. 24. 麥克阿瑟將軍發動「最後進擊」。兩日後中共以人海戰術反擊，聯軍受重挫，開始撤退。
 - 1950. 12. 22. 中共首次拒絕接受聯合國停火提案。
 - 1951. 1. 4. 聯軍撤出漢城。
 - 1951. 1. 17. 中共再度拒絕接受停火提案。
 - 1951. 2. 1. 聯合國通過決議，譴責中共為「侵略者」。
 - 1951. 3. 7. 聯軍收復漢城。
 - 1951. 3. 31. 聯軍到達三十八度線。
 - 1951. 7. 10. 韓戰停火談判開始，歷時兩年。
 - 1953. 7. 27. 韓戰停火談判簽字。
- 較詳細的大事年表，可參見邵毓麟，使韓回憶錄（臺北，傳記文學出版社，民國69年），頁239-243，及 Rosemary Foot, *The Wrong War: American Policy and the Dimensions of the Korean War Conflict, 1950-1953* (Ithaca: Cornell University Press, 1985), pp. 15-19

令第七艦隊中立臺灣海峽，以防臺海再生事端，因而擴大與共黨集團的衝突。五個月後，中共大舉介入韓戰，勢如破竹，幾乎將聯合國部隊驅出朝鮮半島。研究中美關係史的學者大抵同意，從韓戰爆發到中共參戰是臺灣生死存亡的關鍵。美國與大陸學者均認為，杜魯門宣佈中立化政策等於「拯救」了臺灣；中共的參戰則確定了華府與北京的敵對立場，也加強了美國保臺的決心。大陸學者如時殷弘、王建偉、資中筠等人，強調美國基於帝國主義的本質，一直對中共採取敵對的態度，並尋求在適當時機控制臺灣，以免中共「解放」該島，危及美國在太平洋地區的安全及霸權。^①一九五〇年代反共高潮過後，美國學者開始指責中立臺灣海峽的不智，認為此舉製造了與中共關係正常化的絆腳石，只有部分史家同意 Warren I. Cohen 的說法，即以國務卿艾奇遜 (Dean Acheson) 為代表的杜魯門政府，在韓戰爆發後仍試圖與中共打交道。絕大多數美國學者同意在中共介入韓戰後，美國對華政策即完全失去彈性，決意與中共為敵，並全力支持在臺灣的國民黨。^② 親國民黨的學者梁敬錚卻指出，遲至1951年3月，國防部長馬歇爾將軍 (George C. Marshall) 仍想將臺灣當作與中共政治談判的籌碼，殊無決心保臺。^③

由於美國在韓戰後拒絕承認北京政權，復於1954年與國民政府簽訂「中美共同防禦條約」，且至尼克森 (Richard M. Nixon) 上臺 (1969) 為止，一直支持中華民國在聯合國的席位，後世很容易想當然地認定，美國由於受挫於人民解放軍，加上冷戰意識高漲，遂毅然決定與中共為敵，並支持誓死打倒北京政權的國民黨政府。由於杜魯門之對臺政策至今仍影響華府、北京，與臺北的關係，三方面的學者基於不同的政治立場，對杜魯門政府的臺灣政策交相指責。加上前此史料之不足，美方決策的細膩過程及各項考慮因素，往往在政治立場鮮明的爭論中被忽略了。筆

-
- ① 時殷弘，「杜魯門政府的對華政策和臺灣問題」；王建偉，「新中國成立前後美國對華政策剖析」；以上兩篇均收入中美關係論文集，第二集（重慶，重慶出版社，1988）；資中筠，美國對華政策的緣起和發展，1945-1950（重慶，重慶出版社，1987），第九章。
- ② Warren I. Cohen, "Acheson and His Advisers, and China, 1949-1950," in Dorothy Borg and Waldo Heinrichs, eds., *Uncertain Years: Chinese-American Relations, 1947-1950* (New York: Columbia University Press, 1980); Rosemary Foot, *The Wrong War*, chapter 4; Barton I. Kaufman, *The Korean War: Challenges in Crisis, Credibility, and Command* (Philadelphia: Temple University Press 1986), chapter 4; Edwin W. Martin, *Divided Counsel: The Anglo-American Response to Communist Victory in China* (The University Press of Kentucky, 1986), Part III; and William Stueck, *The Road to Confrontation: American Policy toward China and Korea, 1947-1950* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1981), chapter 6.
- ③ 梁敬錚，「韓戰期中我國國際地位之震撼——一九五〇年中美關係之二」，收入氏所著，中美關係論文集（臺北，聯經，民國71年），頁256。

者閱讀近年來美國開放的官方檔案與參與決策者的私人文件，乃覺前此史家對美國對臺政策的解釋，頗有商榷的餘地。在美國政策的制定過程中，政策觀念的演變，通常是緩慢與漸進的，很少因為突發事件的刺激，而驟然改變；而政策的決定與執行，更遠慢於觀念的轉變。杜魯門政府在韓戰爆發前半年，曾表示要讓臺灣自生自滅，並欲在適當時機與中共建交；韓戰爆發後，亦不忘時時安撫中共，表明其無佔領臺灣的野心，復公開聲明中立臺海只是為了防止戰事擴大的權宜之計，以避免被錯認為國民黨的保護者。^④為何杜魯門政府的決策者會在中共參戰後，捨棄一貫實際的態度，採取了當時其西方盟邦及後世史家譏為不智的對臺政策，致與中共對立達三十年？本文檢討1950年底至1951年5月間，亦即戰況起伏最劇烈時，杜魯門政府對其臺灣政策所作的反省與檢討，藉此顯示美國決策者對臺灣及國民黨政權存在意義觀念上的轉變。與其他史家研究結果不同的是，本文認為直到1951年春，也就是韓戰局勢轉對聯合國部隊有利之後，決策者才開始認為可能將臺灣從美國的政治負擔變成政策資產，並逐漸放棄其消極地期望「中共別在韓戰期間攻佔臺灣」的念頭，開始探討積極保全該島的可能性。至於更積極地採取提供軍援等保臺措施，則要等艾森豪 (Dwight D. Eisenhower) 上臺(1953)及韓戰結束後了。

二、對臺政策重估的制約因素

1950年11月底，聯合國部隊不顧中共武力的介入，在麥克阿瑟將軍 (Douglas MacArthur) 的指揮下，直搗鴨綠江，意欲在短期內統一南北韓，結束韓戰，不料卻遭到空前的挫敗。此項失敗，不僅動搖了杜魯門政府的遠東政策，也連帶影響到其對臺政策的通盤設計。韓戰爆發後，美國一直認為戰事會很快結束，聯軍且有可能統一韓國，因此決策者一直竭力避免讓衝突蔓延至朝鮮半島以外，同時凍結臺灣的主權問題，即在戰爭期間維持由國民黨統治的現狀，並積極爭取其他西方國家對臺灣中立化政策的支持。戰前，軍方及國務院均同意，對美國最有利的做法是將臺灣與中國大陸分開；戰爭爆發後，為了避免擴大武裝衝突的範圍，乃決議在戰爭期間將臺灣中立化。九月間，麥帥成功地登陸仁川，聯軍向北推展順利，遂激起了美方決策者們統一韓國的期望，同時也加強了他們將臺灣與中國大陸分隔的念頭。他

^④ 韓戰前美國的實際態度可參見註②所引美國學者著作。韓戰爆發後，美國對臺北與北京態度的分析，可見筆者的博士論文，Su-Ya Chang, "Pragmatism and Opportunism: Truman's Policy toward Taiwan, 1949-1952" (Ph. D. Dissertation, The Pennsylvania State University, 1988)，第四、五兩章。

們仍認為美國有必要與中共打交道，卻不需以放棄臺灣為代價，因為如果聯合國軍隊能成功地統一南北韓，中共或許會知難而退，放棄解放臺灣的企圖，國民黨也該會識相地斷了反攻大陸的念頭。但聯軍在中共主力於十一月底介入韓戰後節節敗退，幾至撤出朝鮮半島，迫使杜魯門政府重新考慮對策以應付當前的危機，同時也將對臺政策的可行性加以重估。^⑤ 本文首先討論在韓戰危機的高潮中，影響華府對臺政策設計的重要因素，接著敘述其對臺變通政策的分析及抉擇，以顯示美國政府對臺灣看法關鍵性的轉變。

在這次由聯軍敗退危機所引起的政策檢討中，美國與盟邦的關係、韓戰擴大的可能性，以及未來美國與中共的關係，均為華府決策者考慮對臺政策的前題。這三項制約因素，明顯地束縛了杜魯門政府對臺政策規劃的彈性；其相對重要性，尤其在1950年底至1951年5月間，每隨戰況的變化而起伏。至於保全臺灣，則非華府決策者們最關切的問題。只有在1951年1月初，也就是聯軍幾乎被迫撤出朝鮮半島時，決策者才一度認真地考慮採取較積極的行動，來防止共黨控制臺灣。當時由於情勢極度危急，與共黨集團的全面大戰似乎一觸即發，臺灣的重要性也就相對地提升了。^⑥

由於美國以聯合國的名義，介入南北韓間的衝突，因此需要其他西方國家支持它在朝鮮半島的行動，以免被譏為帝國主義。故而儘管聯軍在韓行動多取決於華府，美方決策者仍相當注意盟邦對戰局與共黨集團的看法。當代美國史家常讚揚其他西方國家對中共的懷柔政策，相對地指責杜魯門政府不該採取敵對中共的態度，且不智地支持為中國人唾棄的蔣介石政權；何況蔣政權高唱反攻大陸的口號，隨時可能將西方捲入與共產集團的全面戰爭中。其實這些史家誇大了美國與其盟邦，尤其是英、法兩國的政策差異，也忽略了華府時時探詢盟邦意見，以示尊重，並避

^⑤ Memorandum for General Burns on the informal State-Defense meeting on Formosa, November, 16, 1950, 092 Formosa, RG 330, CD 1950, NA. (National Archives, 即國家檔案館) 聯合國善後救濟總署中國署長沈宗瀚博士告訴駐美大使顧維鈞，根據部分國務院官員及哈佛教授所言，美國當時的政策是鼓勵臺灣獨立，儘量打消國民黨反攻大陸的念頭，見 *The Reminiscences of Wellington Koo* (Chinese Oral History, Butler Library, Columbia University, 簡稱 *Koo Memoirs*), 7: A220.

^⑥ 幾乎所有的政策分析均受此三種想法的束縛，例如遠東助理國務卿魯斯克即指出，如何在保臺的同時不損害盟邦的團結，如何將對臺政策與對華政策的目標相配合等問題，均應包括在對臺政策的研究中。見 Memorandum, Rusk to Nitze, March 3, 1951, 611.94a/3-251, RG 59, NA。在危機的高潮，只有少數人曾認真地建議，應設法將臺灣保存，以應付當前的情況。見 Memorandum, Mercant to Rusk, December 21, 1950, 793.00/12-2150, RG 59, NA; Draft Position Paper on Formosa to End All Position Papers on Formosa, January 18, 1941, # 2P TS Formosa 1951, RG 59, CA (Office of Chinese Affairs, 即中國科) Records, box 22, NA.

免西方國家內閣的謹慎作風。^⑦

華府除了透過正常外交管道，隨時與盟邦溝通對韓戰的看法之外，杜魯門並於1950年12月與英國首相艾德禮（Clement R. Attlee）舉行了高峰會議；復於翌年一月會見了法國總理布雷凡（Rene Pleven），商討應付韓戰危機的策略。由這兩次會議的記錄可以看出，英、法兩國的領袖大抵同意美方對臺灣問題的看法，即就當時的戰略需要而言，臺灣暫時不宜落入共黨手中；而在保存臺灣的同時，最好設法讓蔣介石下臺。美、英、法三國領袖都希望臺灣問題能和平解決，且一致認為最好的途徑是經由聯合國討論，來決定該島的歸屬。三個國家也都熱切盼望能談判解決朝鮮問題，卻沒有任何一國建議將臺灣獻給中共，做為談和的條件。法國總理只是提醒美國不要在亞洲投入過多精力，以免削弱了在歐洲圍堵共黨的實力；其實美國一向重歐輕亞，此點原則早為決策們奉為圭臬。英國希望在與中共達成協議前，將臺灣交由一個聯合國委員會託管，美國則希望自己能控制該島，但兩者的歧異並非無法溝通。針對中共的要求，美國提出臺灣不能併入停戰談判的原則，不過杜魯門告訴艾德禮，如果美國政策有礙盟邦的團結的話，他將不會堅持此項原則。另一方面，杜魯門亦對布雷凡表示，美國願意根據中共行為與態度的轉變，來調整其對臺政策。^⑧由此看來，美國與其盟邦的目標其實相當一致，國務院亦不忘時時探詢友邦的想法以示尊重；加上由於對歐洲防衛的贊助，美國已穩居西方國家的領導地位，因此不難獲得盟國對其遠東政策的默許或支持。

另一方面，美國雖不欲見共黨勢力擴張，但自忖無力同時應付其在世界各地的挑釁，且華府所真正關切者乃西歐的安危，故杜魯門政府自始即認為，應付韓戰的策略，首要避免衝突蔓延至朝鮮半島之外。這項原則成為所有韓戰因應措施的基礎，只有在1951年1月初，決策者們曾暫時放鬆此項原則，考慮無論美國是否給予援助，均讓國民黨的軍隊襲擊大陸，以紓解在韓聯合國部隊的壓力。不過一旦必須從朝鮮半島撤軍的緊張狀況稍稍緩和，他們即迫不及待地重申避免擴大衝突地區的

⑦ 在考慮如何因應中共介入韓戰時，美方決策者最顧慮的是，如何保全盟國間的團結及避免單獨行動。關於此點及學者對美國與其他西方國家間的歧見之討論，見 Chang, "Pragmatism and Opportunism," 第五章。

⑧ Position Paper on Truman-Pleven Talks of January 29 and 30, 1951, #2P TS Formosa 1951, RG 59, CA Records, box 22, NA. 杜魯門與艾德禮的會談記錄散見 *Foreign Relations of the United States, 1950* (簡稱 *FR 1950*), vol. 7.

原則。⑨

至於與中共的關係，華府高級官員前此雖亦留意北京政權的想法，但大抵認為威脅利誘必可使之就範，直到人民解放軍1950年多取得壓倒性的勝利，他們才開始認真考慮中共的各項要求，即承認北京政權，允許其進入聯合國，並控制臺灣。當中共的兵力粉碎了聯合國軍隊統一韓國的期望後，美方決策者轉而只求迅速解決朝鮮半島的紛爭，恢復戰前以北緯三十八度線分割南北韓的狀態，俾能早日從這場「錯誤的戰爭」⑩中脫身，把軍力集中於歐洲的防務。基於此種實際的想法，許多高級官員乃認為只要不太失面子，不妨對中共採取較妥協的態度。⑪

除了上述外在制約因素之外，美國決策者對於國民黨的反感，尤其是蔣介石個人的厭惡，也嚴重地影響了對臺政策的創新與彈性。很多高級官員對蔣及國民黨的看法仍深受中美關係白皮書所影響，⑫這種先入為主的觀念使得他們無法接受任何有利臺灣的報導，當然更不願「拯救」或「保護」國民黨。對他們而言，在臺灣的國民黨政府是美國的政治負擔，而不是政策資產；任何給予臺灣的援助都會像大陸時期的美援一樣，變成是資源的浪費；再者，杜魯門政府的官員們覺得很難向人民解釋，為何要再度與一年多前才被自己大力抨擊的政權掛鉤，所以他們在考慮對臺

-
- ⑨ 在 NSC 101 號文件中，決策者們曾建議，在美國提供後勤協助的條件下，允許國民黨攻擊大陸。見 NSC 101, January 5, 1951, *FR1951*, 7(1): 72。莫成德於 1 月 5 日提議，美國應撤回第七艦隊，並允許國民黨在沒有美國部隊協助的情況下，攻擊中共。見 Memorandum, Merchant to Rusk, January 5, 1951, #2P TS Formosa 1951, RG 59, CA Records, box 22, NA。布來德雷將軍於 1 月 17 日的 NSC 會議中提議，美國應告訴蔣介石他可為所欲為，美國不會干涉。見 Memorandum by M. W. Bishop, January 19, 1951, *FR1951*, 7(1): 93。
- ⑩ 參謀總長聯席會議主席布來德雷將軍(Chairman of the Joint Chiefs of Staff General Omar Bradley) 語，見 U.S. Senate Committee on Armed Services and Foreign Relations, *Military Situations in the Far East*, 82nd Congress, 1st session (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1951), pp. 731-732。
- ⑪ 中國科一篇標題為「福爾摩沙」(Formosa) 的報告最能表現對此問題的關切。該報告於 4 月 4 日提出，可在 #2P TS Formosa 1951, RG 59, CA Records, box 22, NA 檔案中找到。
- ⑫ 1949 年 8 月間，杜魯門政府為應付國內攻擊其對華政策失敗，以致「喪失中國」，乃出版了中美關係白皮書(*United States Relations with China: With Special Reference to the Period 1944-1949*, Department of State Publication 3573, Washington, D. C.: Government Printing Office, August 1949)，將大陸淪陷的責任，全部歸咎於國民黨的倒行逆施與蔣介石的昏庸無能。書中描述國民黨內部爭權奪利、貪污腐敗，蔣介石身邊的人只會爭取美援，以中飽私囊；蔣本人則拒絕整頓政府，只想靠美國替他打敗敵人。本來杜魯門政府難免誇大其辭，拿國民黨及蔣介石來當擋箭牌，以應付政敵攻擊其出賣中國。久而久之，替罪羔羊在決策者的心目中變成罪魁禍首，對國民黨及蔣介石的厭惡乃逐漸根深蒂固，難以消除。舉例來說，杜魯門在同意中立臺灣的同時，即聲明美國不會再給國民黨一個子兒，因為已往的美援「全被用來投資美國的房地產了。」這種話由總統衝口而出，可見杜魯門政府對國民黨成見之深。見 Memorandum of Conversation by Philip Jessup, June 26, 1950, *FR1950*, 7: 180。

變通策略時，竭力避免採取任何會使華府與臺北糾纏不清的行動。^⑬

三、臺灣參戰問題與中立化政策的反省

以上討論了影響美國 1951 年初重估對臺政策的主要因素。就實際對臺措施而言，決策單位在初臨中共強勁攻勢時，直覺反應即是避免再與國民黨牽扯不清，參謀首長們因此婉拒了麥帥以國民黨軍隊增援的提議。^⑭但聯軍不斷敗退，他們亦不敢斷言將來決不會利用到臺灣的軍隊。^⑮另外，在辯論是否應對大陸實行武裝制裁的同時，^⑯決策者們亦連帶密集討論現存的臺灣海峽中立化政策是否仍舊可行。他們考慮了以下幾個相關問題：臺灣對美國國家安全的戰略價值為何？美國對於臺灣的防衛應提供何種程度的協助？是否應調用國民黨的軍隊，在韓國或其他地區對付中共？若是，則所期望達到的效果為何？美國又應如何協助提高臺灣軍隊的作戰效率？是否應繼續以第七艦隊來中立臺灣海峽？抑或撤離艦隊，放手讓國民黨攻打大陸，以減輕聯合國部隊在朝鮮半島所受的壓力？如果美國被迫放棄臺灣海峽中立化政策，它是否應繼續支持蔣介石政權？最後，在美國整體的對華政策中，國民黨與臺灣到底該扮演甚麼樣的角色？

⑬ 大抵說來，軍方比國務院官員願意接受關於臺灣的正面報導，此可由雙方在 1 月 30 日 NSC 會議中的討論明顯看出。此項會議記錄見 *FR1951*, 7(2): 1540-1541。但軍方有時亦會採納負面的消息，例如美軍顧問團海軍組主任貝雅禮 (I. F. Beyerly) 曾言，華府不願給予臺灣大規模的軍援，主要是因為收到許多負面的報告。Memorandum, Beyerly to Chase, November 9, 1951, Enclosure of D-242 from Taipei, December 11, 1951, *FR1951*, 7(2):1867。顧維鈞大使認為，美國對國民黨政府的態度，仍無法超脫白皮書的結論，見 *Koo Memoirs*, 7: B17-18 美國駐臺北代辦藍欽 (Karl Rankin) 對臺灣當時的情勢有相當樂觀的評估。他認為臺灣的士氣相當高昂，政府廉能的程度比亞洲其他獨立國家有過之而無不及；蔣介石不是個獨裁者，他的手下也多半有能力獨當一面。見 Memorandum of Conversation, Rankin with some State and Defense officials, March 1, 1951, #2P Formosa 1951, RG 59, CA Records, box 22, NA。將藍欽對臺灣的觀察與中國科官員，即前任駐臺北代辦史壯 (Robert Strong) 作一比較，可以看出駐外使節與華府官員，甚或駐外使節間，觀點的不同。見 Memorandum, Strong to Clubb, January 24, 1951, 793.00/1-2451, RG 59, NA。史壯對國民黨的偏見特別深，他從未說過國民黨一句好話，且他的批評往往相當極端；其他人所撰寫的報告對國民黨亦有明顯的厭惡之情。

⑭ 有關此問題之討論，請見 Chang, "Pragmatism and Opportunism," chapter 5, footnote 36。

⑮ 杜魯門曾在會見艾德禮時 (1950 年 12 月 4-8 日) 指出，由於聯軍有一天可能需要利用國民黨的軍隊，至少也要防止中共擄獲他們，所以應防衛臺灣。見 Briefing Book--China, December 1950, Subject File--Conference (Truman--Attlee Talks), President's Secretary's File (簡稱 PSF) box 164, Truman Papers, HSTL (Harry S. Truman Library, 即杜魯門圖書館)。

⑯ 麥帥在 11 月 28 日建議，調用國民黨部隊並對中共施行武裝制裁。JCS 與 NSC 在危機高潮均曾認真考慮過此項提議，蓋決策者在受挫之餘，難免衝動地想讓中共嘗點苦頭，以懲戒它膽敢在老虎頭上拍蒼蠅。在 1 月中以後，他們即恢復小心謹慎的一貫作風，放棄攻擊大陸的念頭，以免擴大戰事。詳見 Chang, "Pragmatism and Opportunism," 第五章，及 Rosemary Foot, *The Wrong War: American Policy and the Dimensions of the Korean War Conflict, 1950-1953* (Ithaca: Cornell University Press, 1985), 第四章。

麥帥十一月底進取北韓的失敗，促使國務卿艾奇遜於12月4日致函國防部，敦請參謀首長聯席會議（the Joint Chiefs of Staff, 以下簡稱 JCS）重新評估臺灣對美國國家安全的戰略價值，並考慮除了經濟和外交手段外，美國是否應採取其他更積極的行動，來防止中共攻佔臺灣。^{①⑦}雖然國防部長馬歇爾將軍希望不要在情勢緊急時，重行估計臺灣的戰略價值，以免戰場的失利影響其客觀性，但在國務院的催促下，JCS 勉為其難地在危機的最高峰完成評估工作，於1月3日將報告送達國務院。在此報告中，參謀首長們指出，由於遠東地區情勢非常危急，美國在經濟和外交手段不足應付時，應準備動用海、空軍來防衛臺灣。不過他們強調，協防該島應只到「與中共的衝突解決時」為止，且應避免對國民黨許下任何承諾，因為「承諾會妨礙將來戰略抉擇的彈性。」^{①⑧}

這份正式 JCS 報告的內容，比起聯合戰略觀察委員會（the Joint Strategic Survey Committee, 簡稱 JSSC）所擬的草稿，顯然要溫和很多。它刪除了可能引起中共與國民黨直接武裝衝突的建議，也避免美國自此以保臺為己任，可見參謀首長們在擬定政策時相當小心而且實際。^{①⑨}不過由於 JCS 過度重視保有未來的行動自由，且憚於承諾，因此他們的報告並未完全回答國務院所提出的問題，也未澄清政策上的疑點。傑塞普大使（Ambassador at Large Philip Jessup）即指出，若將 JCS 的建議付諸實行，一定會得罪北京，卻也討好不了臺北。杜魯門政府無疑不欲臺灣落入不友善的政府手中，但正如遠東助理國務卿魯斯克（Dean Rusk）所言，問題的關鍵在「美國究竟願意花多大的代價，來達成這項政策目標？」^{②⑩}如果臺灣受到攻擊，美國將如何因應？軍方在中共直接犯臺的情況下，究竟願意提供第

^{①⑦} Letter, Acheson to Marshall, December 4, 1950, *FR1950*, 6: 587. 在此之前，美國一直固守不用武力保臺的原則。中共的介入韓戰，使美方認為有重新考慮此項原則的必要。

^{①⑧} 莫成德在12月19日告訴傑塞普大使，國防部似乎不願回答國務卿所提出的問題。國防部長馬歇爾直到12月20日才將艾奇遜12月4日的詢問信轉給 JCS。見 Memorandum, Merchant to Clubb, December 19, 1950, 793.00/12-1950, RG59, NA. Memorandum, the JCS to Marshall, January 2, 1951; Extract of Letter, Marshall to Acheson, January 3, 1951; 後兩者見 *FR1951*, 7(2): 1474-1476, 1474n。

^{①⑨} JSSC 為附屬於 JCS 的幕僚單位，職司分析戰略，以為 JCS 決議之藍本，由各軍參謀本部派員組成。此處 JSSC 為 JCS 所擬的草稿強調亞洲離島防線的重要性，並指出臺灣乃是此防線的重要一環，戰略地位比韓國還重要。所以 JSSC 建議：「除非遠東情勢發展已可預期，否則就謹慎的原則而言，美國應先把國民黨視為對中共游擊戰的工具，然後考慮利用他們對大陸作有計劃的軍事行動。」此委員會亦反對將臺灣問題與韓戰停火混為一談。這些激烈的建議均未收入 JCS 給國務院的政策評估中。見 JCS 1966/54, Memorandum, JSSC to JCS, December 28, 1950, Records of the Joint Chiefs of Staff, Part 2, 1946-1953, the Far East (簡稱 *JCS Records*), China (II): 0487。

^{②⑩} Memorandum, Jessup to Rusk, January 23, 1951, 793.00/1-2351, RG 59, NA.

七艦隊多少後援，以完成協防臺灣的任務？對這些關鍵性問題，JCS 的報告均未給予明確的答案。

戰況稍微穩定下來後，參謀首長們曾試圖澄清他們的立場。在 1 月 30 日舉行的國務院與 JCS 的聯合會議中，參謀首長們堅持在任何情況下，美國均不應派遣地面部隊協防臺灣。布來德雷說明軍方願意提供海、空支援，而國民黨應只需少許協助即可保衛臺灣。他指出該島可能因中共滲透，或內部叛亂而淪陷；不過與會者均同意，一旦發生這種不幸的結局，美國既幫不上忙，也不必為此後果負責。參謀首長們強調，他們並未主張從「被動地拒絕讓中共控制臺灣」轉變成「主動地保衛該島的安全」。誠如布來德雷所言，臺灣在與共黨集團的全面戰爭中，可能有些戰略價值，但就算爆發第三次世界大戰，該島也不值得美國大量投資，來確保其不落入共黨手中。② JCS 實際的態度使國務院的官員們大大地鬆了一口氣，他們曾擔心在聯合國部隊受到重挫的情況下，軍方可能會出主張出兵保衛臺灣，甚至鼓勵國民黨「反攻大陸」，以茲報復。③

當聯軍無法抵擋中共凌厲的攻勢，又無法從其他地方調兵時，美國國會及民間有許多人贊同麥帥的主張，亦即利用現成的國民黨部隊增援，以避免全面挫敗。但大多數高層決策者認為，與國民黨再度掛鉤所需付出的政治代價，遠遠超過後者所能提供的任何軍事利益。戰事初啟時，決策者即因政治顧慮，拒絕讓國民黨派兵參戰，這些顧慮並未因中共參戰而消失。因此 JCS 接獲麥帥請求以臺灣的軍隊救急時，立即回電重述這些政治顧忌：讓臺灣軍隊參加韓戰將會引起盟邦的反對，因而導致美國的孤立；此舉且有可能擴大衝突範圍，進而損害美國在遠東地區的領導地位。④

其後，美國各決策單位一直汲汲於分析調用國民黨軍隊所可能引發的弊端，深恐為圖近利而捲入無窮的戰禍。有一份「國家情報評估」(National Intelligence

① Memorandum on a State-JCS Meeting, January 30, 1951, *FR 1951*, 7 (2):1536-1542.

② 許多學者在討論此問題時，強調軍方與國務院的爭議，認為軍方主張對中共採取強硬報復手段，國務院則反對。我國梁敬錚教授即認為，JCS 原主張在戰況穩定或聯軍退出韓國後，取消中立化政策，並讓臺灣在此時反攻，但由於艾奇遜、馬歇爾等對國民黨懷有敵意者之反對而未被採納。見梁著，「韓戰期中我國國際地位之震憾」，頁 255-256。但筆者詳閱內部文件後，認為決策者雖然在情緒上恨不得對中共還以顏色，但理智上却能緊記日本侵華失敗的教訓，竭力避免採取可能將衝突擴展至大陸的行動，因此國務院與軍方看法其實相當一致。

③ 對韓戰爆發後，美國拒絕國民黨提供軍隊的經過之討論，見 Chang, "Pragmatism and Opportunism," 第三章。中共介入韓戰後，國務院再度以政治理由拒絕使用國民黨的部隊。見 Memorandum of Conversation, November 21, 1950, in *FR 1950*, 7:1204-1208。麥帥的請求及 JCS 的回答，見 JCS 97594, November 1950, 同上，7:1253-1254。

Estimate, 簡稱 NIE) 斷言, 若美國讓國民黨軍隊介入與中共的衝突, 一定會導致其他亞洲國家的不滿、摧毀經由政治管道解決韓國糾紛的機會、強化中共與蘇俄的關係, 並授予中共宣傳的利器, 來攻擊美國侵略和支持反動政權。這份 NIE 報告總結認為, 就算國民黨軍隊投入韓國戰場, 也不會增加聯軍在朝鮮半島上守住最後防線的機會, 此點與麥帥的評估完全相反。²⁴ 其次, 軍方和國務院決策者均對國民黨軍隊的士氣、作戰能力, 及其可能的貢獻表示懷疑。他們指出, 由於防衛臺灣需要很多兵力, 國民黨能勻出加入韓戰的部隊十分有限; 何況這些部隊既缺乏完整的訓練, 裝備又不充足, 美國也沒有餘力武裝這些部隊。此外, 國民黨的軍事將領不是過份軟弱, 便是能力不足; 中共的宣傳攻勢更可能造成部隊大量叛逃。換句話說, 多數美國決策者相信, 就算讓臺灣軍隊投入韓戰, 他們的貢獻也將會微不足道。²⁵

由此可見, 多數杜魯門政府的官員對於讓國民黨軍隊參加韓戰之議, 持著相當保留的態度。不過在戰況最危急時, JCS 曾一度建議國家安全會議 (National Security Council, 簡稱 NSC) 考慮取消臺灣海峽中立化的政策, 也就是取消不許臺灣軍隊攻擊大陸的命令, 甚至提供後勤支援國民黨登陸, 以牽制中共東南沿海的兵力。國務院官員則大力反對這項提議, 他們深恐此舉不僅無法保證中共將因國民黨的牽制, 而喪失侵略其他地區的能力, 且會觸發第三次世界大戰, 將美國拖入泥淖中, 難以脫身。NSC 於 1 月 17 日開會討論這項提案時, 朝鮮半島的危機已稍微紓解, 調用臺灣軍隊之事不再顯得十萬火急。國務卿艾奇遜因此提議, 請 JCS 對使用國民黨軍隊的「軍事效益」加以深入研究後, 再提交 NSC 參考, 以便該會就改變中立化政策的提案作成決議。²⁶

JCS 的研究結果指出, 國民黨部隊的作戰效率, 將與美國所提供的軍備援助

²⁴ NIE-12, Consequences of the Early Employment of Chinese Nationalist Forces in Korea, December 27, 1950, *FR1950*: 7: 1605-1610.

²⁵ Memorandum, CIA to Senior NSC Staff, January 11, 1951, *FR1951*, 7(2):1505; Memorandum, Strong to Clubb, January 22, 1951, 410 Nationalist Military Forces 1951, RG 59, CA Records, box 29, NA; Memorandum, Strong to Clubb, January 24, 1951, 793.00/1-2451, RG 59, NA; State Position Paper on Use of Chinese Nationalist Troops in Korea, April 29, 1951, 410 Nationalist Military Forces 1951, RG 59, CA Records, box 29, NA.

²⁶ State Draft Position Paper on Military Action Against Communist China, January 11, 1951, 793.00/1-1151, RG 59, NA; NSC 101, January 12, 1951; NSC 101/1, NSC Staff Report, January 15, 1951; 上兩者見 *FR1951*, 7(1): 70-79; Memorandum, Rusk to Acheson, January 17, 1951, 同上 7(2):1514; Memorandum for the President, January 18, 1951, NSC Meeting (80th), PSF, box 220, Truman Papers, HSTL.

與戰略指導成正比。不過參謀首長們指出，就算美國提供海、空支援，臺灣反攻成功的概率仍然相當低。換句話說，除非局勢已經無藥可救，否則不應冒觸發世界大戰的危險，讓國民黨對大陸採取軍事行動。JCS 直到 3 月 14 日才交出這份研究結果，其時需要利用臺灣軍隊救急的情況已不復存在。當時 NSC 雖未完全排除將來調用國民黨部隊的可能性，卻已決定不對大陸採取軍事報復，因此各決策機構也就不再積極地籌劃利用這些部隊。^②

與調用國民黨軍隊息息相關的問題是，是否應繼續中立臺灣海峽？軍方早在中立化政策宣佈之初，即抱持質疑的態度。國務院曾想透過聯合國決議，取得國際上對美國中立臺灣政策的支持。參謀首長們認為，如果聯合國決議中立臺灣海峽，中共即可放心地將海峽對岸的防禦部隊調往他處，如此將削弱美國在遠東地區的戰略地位，並且限制將來軍事行動的自由。中共介入韓戰後，JCS 更積極反對此項行動。由於部會間意見相左，又缺乏盟邦的支持，加上中共介入韓戰後情勢遽變，國務院遂暫時放棄由聯合國來裁決中立化政策的想法。^③在討論調用國民黨軍隊的可能性時，決策者們對臺灣中立化政策，提出以下幾點質疑：第七艦隊中立臺灣海峽的任務應否加以修正？如果任務修正，可能就會允許國民黨採取某些軍事行動，在此情況下，美國應給予臺灣何種軍事援助？美國該幫國民黨攻擊大陸，讓「侵略者付出代價」，還是恢復「袖手旁觀」的態度來安撫中共，俾能經由談判解決韓國問題？前者可能會導致戰事擴大，且會得罪共同出兵韓國的盟邦；後者則可能被解釋為綏靖政策，因而損害美國的威望。

前已指出，決策者在面臨撤退危機時，最希望的是儘快以談判來解決韓國問題。他們願意對臺灣問題讓步，但拒絕公然把臺灣問題的解決方案當作韓國停戰協定的一部份，以免造成美國向侵略者屈服的印象。國務院中國科科長克拉伯 (O. Edmund Clubb) 和其他西方國家的看法一樣，認為臺灣將來在第三次世界大戰中的戰略價值未可知，或許十分有限，似乎不值得花太多心血去保衛它。中國科官員史都華 (Wallace W. Stuart) 覺得若以美國所願意提供的海、空援助仍不足確保

^② JCS 2118/15, Report by JSSC to the JCS on the Military Effectiveness of the Possible Use of Nationalist forces against mainland China, January 27, 1951, *JCS Records*, China (II):0717; Study Submitted by the JCS, March 14, 1951, *FR1951*, 7(2): 1598; NSC 48/5, United States Objectives, Policies, and Courses of Action in Asia, May 17, 1951, 同上, 6(1):37.

^③ Letter, Lovett (Acting Secretary of Defense) to Acheson, November 24, 1950, *FR1950*, 6: 579.

臺灣，則美國應完全撤出該島。不過當中共幾乎把聯軍趕出朝鮮半島時，國務院官員也和軍方一樣，考慮修正中立化政策。史都華、遠東司的艾默生 (John K. Emmerson)，以及遠東副助理國務卿莫成德 (Livingston Merchant) 均曾在此時建議撤出第七艦隊，讓國民黨攻打大陸，只是華府需公開聲明，美國不會派兵支援此類軍事行動。這與布來德雷將軍在 1 月 17 日 NSC 會議中所提「告訴蔣介石，他愛怎麼辦就怎麼辦，美國既不會支持、也不會阻撓國民黨行動」的建議不謀而合。^② 決策者認為如此一來，聯合國部隊的壓力可暫時減輕，且美國既未直接以軍力介入，即可不必為國民黨行動的後果負責，算是相當理想的應急措施。

由於使用國民黨部隊在韓國對付中共、甚或攻打大陸，都可能引發相當嚴重的後遺症，所以決策者們遲遲未敢下決心採取這兩項步驟。危機稍解後，竭力防止衝突擴大的想法旋即再居上風。舉例而言，莫成德即收回自己的提案，改而建議第七艦隊的任務應予持續，但認為美國可提供臺灣少量的軍備，以協助該島防務。到二月底時，莫氏更建議由杜魯門或艾奇遜發表演說，公開駁斥鼓吹利用臺灣軍隊的說法，並重申第七艦隊將於韓戰結束後撤回的政策；他且極力倡議保留中立化政策，以避免嚴重的政治後遺症。克拉伯亦認為美國應嚴格界定其對臺政策的目標，即言明協防臺灣只到朝鮮半島問題解決時為止；超出此界限的行動均可能使美國無法擺脫國民黨，甚且導致與中共的正面衝突。^③

因此在危機高峰過後，決策者都認為，基本上美國應恢復中共未介入韓戰前的對臺政策，也就是暫時以第七艦隊中立臺灣海峽，凍結臺灣的現狀。唯一的修正是各單位均同意美國應提供更多軍援，以助臺島防務。不過國務院與國防部對軍援的種類、數量，及控制的管道均未能迅速達成共識，經年的爭議無可避免地延遲了軍援送達的速度，也使軍援效率大打折扣。軍援問題非本文重點，因此不擬討論。必須指出的是，從對於軍援計畫的爭議中可以看出，儘管往後的發展證明，美國難以

^② Memorandum, Clubb to Rusk on Alternative Courses of Action regarding Formosa, December 26, 1950, 793.00/12-2650, RG 59, NA; Policy Paper by W. W. Stuart on Formosa, January 4, 1951, transmitted by Clubb to Rusk, January 15, 1951, 794a.00/1-1551, RG 59, NA; Memorandum, Merchant to Rusk, January 5, 1951, #2P TS Formosa 1951, RG 59, CA Records, box 22, NA; Memorandum, Emmerson to Rusk, January 8, 1951, 306 TS Policy Statement (General), 同上, box 27.

^③ Draft Position Paper to End All Position Papers on Formosa by Merchant, January 19, 1951, #2P TS Formosa 1951, RG 59, CA Records, box 22, NA; Draft Statement on Formosa by Merchant, February 20, 1951, 306. 11 U. S. Policy toward Nationalist China 1951, 同上, box 28; Memorandum, Clubb to Emmerson, February 19, 1951, 306 TS Policy Statement (General) 1951, 同上, box 27.

如其宣稱地對臺灣問題保持中立，國務院卻始終堅守限定承諾的原則，以避免擔負全盤保衛臺灣的責任，導致與中共永久地對立。^①

四、對臺政策觀念的突破

聯軍在朝鮮半島的撤退危機及時化解，使美國得以不必採取對中共施行軍事報復，或動用國民黨部隊的非常手段。不過由此危機所引發的政策重估，卻未因聯軍的轉危為安而中止。中共自介入韓戰後所展示的軍事力量和獨立精神，使得美方決策者不得不正視其在遠東權力平衡中所佔的份量，因而在急思從韓戰及中國內戰中脫身之餘，考慮修改長期的對華政策。此外，華府自韓戰爆發後，一直強調其中立臺灣的意願，並希望國際間能將臺灣問題與韓戰問題分開處理。但中共解放臺灣的要求，危急時調用臺灣儲備兵力的可能，加上國民黨明顯的反中共立場，卻使得決策者在考慮對應北京政權的措施時，逐漸將臺灣因素加入其大陸政策中。

就對臺政策而言，使用臺灣軍隊以及取消中立化政策，均意味著與蔣介石政權再度掛鉤。美方決策者竭力抗拒這種趨勢，希望在控制臺灣前途的同時，避免造成「拯救蔣政權」的印象。在 NSC 1 月 17 日的會議中，副總統巴克萊 (Alben W. Barkley) 即聲稱，使用蔣的軍隊將置美國政府於「最難堪的地位」，因為蔣已被他的人民所唾棄。國家安全資源委員會 (National Security Resources Board, 簡稱 NSRB) 的史密斯 (Robert J. Smith) 建議美國應設法把蔣弄下臺，然後即可毫無顧忌地使用臺灣的軍隊來「給中共製造麻煩」。總統特別助理哈里曼 (W. Averell Harriman) 因此建議國務院對「美國支持蔣介石對大陸和亞洲地區所可能造成的影響」作深入的研究，此議馬上為 NSC 所接受。^② 這種性質的研究曠日

① 如前所述，軍方在 1 月 30 日國務院與 JCS 聯合會議中澄清了他們的立場。JCS 在 NSC 101 中所提的強措硬施，1 月 17 日 NSC 會議只通過一項，即是增加給國民黨的軍援，以增強臺灣的防衛。比較 NSC 101, January 12, 1951、NSC 101/1, January 15, 1951、及國務院重新起草的 NSC 101/1, January 17, 1951, 三文件中有關軍援的項目可看出，軍方爭取較積極的軍援計劃，國務院則仍希望將軍援降到最低程度。上三文件見 *FR 1951*, 7(1): 72, 81, 及 7(2): 1517。對美軍顧問團設立 (1951 年 5 月) 前軍援問題的爭議，見 Chang, "Pragmatism and Opportunism," 第七章。為調整軍援所作政策重估的結果，見 Letter, Under Secretary of State James E. Webb to Director of Budget Bureau Frederick J. Lawton, April 17, 1951, *FR 1951*, 7(2): 1631-1637。

② Memorandum for the President, January 18, 1951, NSC Meeting (80th), PSF, box 220, Truman Papers, HSTL; Memorandum by M. W. Bishop on NSC Meeting on January 17, January 19, 1951, *FR 1951*, 7(1): 93-94。國務院的官員們把支持蔣政權影響的研究，與中國科正在進行的鼓勵中國反對運動的研究，結合在一起，發展成一套綜合的對華政策。這份研究

費時，其時朝鮮半島危機已稍紓解，杜魯門政府的官員們未嘗沒有以此拖延，甚至避免採取與國民黨掛鉤行動的企圖。

另一方面，決策者雖然希望能儘快以談判來解決韓國問題，無奈中共對聯合國的停火提案反應相當冷淡，^③ 加上聯軍已漸無全面挫敗之虞，他們因而考慮採取其他手段來對付中共。美國一向對分裂中國，或尋找第三勢力來取代北京政權的可能性相當感興趣，主要是因為這些措施能削弱中國，避免蘇俄擁有一個強大的盟邦，因而增加共黨集團的勢力。^④ 軍事、外交上受挫於中共，使韓戰無法速戰速決，更加強決策者扶植所謂第三勢力的興趣。他們希望能整合中國所有的反共力量，組織成大規模的反對運動。這項計畫執行起來有兩大困難：一是大陸上的反抗份子缺乏領導人物，二是蔣介石非常不受這些反抗份子的歡迎。決策者們相信，與蔣介石合作一定會受到海內外中國人、西方國家，以及北京政權的反對。不過他們也知道當時不可能完全切斷對國民黨的援助，所以退而求其次希望能逼迫蔣下臺，或至少削弱他的權力，並同時在臺灣及大陸扶植其他反共領袖。他們認為操縱了軍援與經援，等於掌握了臺灣的生殺大權，這也是美國要求臺灣內政改革，甚至撤換領袖的最佳武器。許多美國官員，像史都華、克拉伯等人，認定蔣介石的權力主要來自對美援的控制，故建議不妨剝奪蔣的這項權力，將美援直接交予美方計劃栽培的新領袖。中國科的另一官員史壯（Robert Strong）甚且建議美國勸蔣和他身邊的人下臺；若不從，則不妨發動改變將他們除去。他承認此舉違背了不干涉他國內政的原則，不過他說：「只要宣傳得法，就可以在達到目標的同時，將政治反彈降到最

結果收錄在一份遠東政策的整體評估中，作成 NSC 48/5（國家安全會議文件第48之5號），於1951年5月17日經總統批准，正式成為美國國家政策的一部分。因此該文件對臺部分所討論者，並不限於美國是否再度與蔣介石掛鉤，同時亦分析該如何利用臺灣，來實現美國對華政策的目標。在此政策重估的過程中，美國決策者不僅逐漸修改了對臺灣的政策，亦改變了對該島的價值判斷。詳細情形見下文及 NSC 48/5 and NSC Staff Study on United States Objectives, Policies and Courses of Action in Asia, May 17, 1951, *FR1951*, 6(1): 33-63.

③ 中共曾兩次拒絕接受聯合國的停火提案，參見梁敬錚，「韓戰期中我國際地位之震憾」，頁248-254。

④ State Propaganda Plans for Communist China, January 3, 1951, 793.00/1-451, RG 59, NA. 韓戰前，美國即曾對所謂第三勢力，以及分化蘇聯與中共的可能性發生興趣。前者可見 Chang, "Pragmatism and Opportunism," 頁 135-139 之討論，後一問題可參見 David Allan Meyers, *Cracking the Monolith: U.S. Policy Against the Sino-Soviet Alliance, 1949-1955* (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1986); John Lewis Gaddis, *The Long Peace: Inquiries into the History of the Cold War* (New York: Oxford University Press, 1987), chapter 6.

低。」^⑤由此，華府決策者遂漸將臺灣因素納入對大陸政策的規劃中。

1951年1月以後，韓戰情勢轉對聯合國有利。聯軍於2月18日發動全面反擊，四星期後即攻占平壤。華府認為在此情況下，北京和談意願應比較高，美國也可能不必接受過度屈辱的條件。由於中共一直堅持美國需退出臺灣，才能談韓戰停火，助理國務卿魯斯克因而下令，統合對臺灣及對中共政策的研究，以決定美方的談判立場。爲了把握和談的機會，史都華建議如果北京同意停止侵略行爲，並恢復戰前南北韓的狀況，則美國應允諾撤消給國民黨的援助、承認中共、支持其在聯合國的席位，並取消對中共經濟和財政的制裁。他並且說明此項建議宜由第三國提出，以免打擊國民黨的士氣。^⑥艾默生則主張，美國對臺政策應視北京及莫斯科的行動而調整：如果中共與蘇俄均願意恢復韓戰前的狀況，卻因美國增加對臺援助而無法達成協議，美國即應嚴守中立政策，不再增加給予臺灣的援助。共黨集團若存心將聯合國部隊趕出韓國，則美國應動用包括國民黨部隊在內的遠東地區所有兵力，來對付他們。如果他們只計畫將聯軍牽制在朝鮮半島，並無意擴大衝突，則美國對臺灣的援助應只限於協助該島的防禦。^⑦

國務院中國科綜合上述各項議論，擬就一篇題爲「福爾摩沙」(“Formosa”)的政策分析報告。這篇報告指出，美國當前遠東政策的基本目標，應是破壞蘇俄與中共的聯盟；欲達到此目的，必須製造有效的誘餌或壓力，以促使北京脫離莫斯科的懷抱。臺灣具有成爲反共基地的條件，且對大陸有相當的經濟價值，加上中共又屢次強調解放臺灣的重要性，凡此種種，均可使該島成爲與中共談判的重要籌碼。美

^⑤ What to Do About Chiang Kai-shek, by W. W. Stuart, January 18, 1951, 793.00/1-1851, RG 59, NA; Memorandum, Strong to Clubb on Support of China Mainland Resistance and Use of Nationalist Forces on Formosa, January 24, 1951, 793.00/1-2451; Report on the Effect within China and Other Far Eastern Countries of United States Backing of Chiang Kai-shek, by Clubb and Stuart, February 9, 1951, *FR1951*, 7(2):1574-1578; Memorandum, Strong to Clubb, February 13, 1951, #2P TS Formosa 1951, RG 59, CA Records, box 22, NA.

^⑥ 三月間決策者對與北京和談問題的討論，見 Kaufman, *The Korean War*, pp. 156-160. Memorandum, Bacon to Rusk, February 27, 1951, #13P TS Korea 1951, RG 59, CA Records, box 22, NA; Memorandum, Bacon to Emmerson, February 28, 1951, 306 TS Policy Statement (General) 1951, 同上, box 27; Memorandum, Rusk to Nitze, March 2, 1951, 611.94a/3-251, RG 59, NA; Memorandum, Stuart to Clubb on Exploratory Thoughts Respecting a Negotiated Far East Settlement, March 19, 1951, 320.2 Communist China's Relations with Other Countries, RG 59, CA Records, NA.

^⑦ The Political Effect within China and Other Far Eastern Countries of U.S. Support of the Nationalist Forces, draft position paper by Emmerson, March 27, 1951, 306. 13 TS Policy-NSC Reports 1951, RG 59, CA Records, NA.

國援助建設臺灣及扶植反對運動，甚至解除臺灣海峽中立化的命令，都可用來對中共施加壓力，以軟化其強硬的態度；另一方面，美方若以臺灣的控制權相誘，北京也可能同意在韓停火。換句話說，如果運用得當，臺灣將可成爲美國政策的彈性工具，以威脅利誘北京。因此該報告主張，美國應防止共黨控制臺灣，以便全力將臺灣培植成美國外交與軍事的資產。

關於臺灣的歸屬問題，這篇報告改變了韓戰爆發後美國一貫的立場，主張美國承認臺灣是中國的一部分。因爲臺灣不管是獨立或由聯合國託管，即已脫離中國，無法再作爲給北京的誘餌，美國亦很難自由運用該島來對中共施加壓力。更何況中國人堅持臺灣是中國的一部分，若美國促使該島脫離中國，則其與中國大陸任何政權的關係，都會產生不可彌補的裂痕。因此這篇報告建議，美國政府宜在適當時機公開宣佈，將以開羅宣言爲解決臺灣歸屬問題的依據，也就是臺灣應歸還中國。這也是其他西方國家的一貫立場，所以這項宣佈同時可以消除與盟邦的部分歧見，可謂一舉兩得。另外，這篇報告亦因循舊論，宣稱唯一能達成美國政策目標的辦法，是利用對經、軍援的控制來更換臺灣的領導階級；它同時也警告在與中共談判的過程中，不要過度讓步，以免損害美國的威望。^③

美國決策者的心態並不難理解。在中國碰壁多年後，他們恨不得國共兩黨早日消失，讓他們既可不必再與國民黨打交道，也不用向共產黨妥協。NSC 雖未採納「公開宣稱臺灣歸屬問題將依開羅宣言來決定」的建議，卻接受了「由一新興、非共黨政權控制臺灣海峽兩岸，將對美國最爲有利」的觀念，因而決議設法將中國分裂、推翻北京政權、或改變其親蘇的性質，並「鼓勵國民黨作政治上的改變」。由此，杜魯門政府在重新肯定防衛臺灣的方針之餘，同時賦予該島全新的存在價值，亦即成爲美國對中共政策佈局中的一顆卒子。爲了實現此計略，NSC亦決議美國應提供相當的經、軍援，以提高臺灣的防禦能力。^④

至三月底，聯軍已推進到北緯三十八度線附近，緊接著是持久的拉鋸戰，美方決策者因而相信中共已無法再取得隆冬時的優勢，態度乃漸趨強硬。杜魯門政府曾

③ 這篇報告長達21頁，詳細地分析了對臺政策的每一層面。此報告附在克拉伯給魯斯克的一篇備忘錄後面，見Memorandum, Clubb to Rusk, April 4, 1951, #2P TS Formosa 1951, RG 59, CA Records, box 22, NA. 在此備忘錄中，克拉伯強調中國科認爲此報告所建議者爲「穩當且實際的對臺政策」，尤其推重其關於軍援的部分。由於美國政府當時正在考慮美援問題，故克拉伯認爲當局應儘速考慮此報告的幾項建議。

④ NSC 48/5 and NSC Staff Study on United States Objectives, Policies and Courses of Action in Asia, May 17, 1951, *FR 1951*, 6(1): 33-63.

經願意對臺灣的控制權、聯合國席次，以及承認北京政府等問題作讓步，以求中止韓戰；到五月中時，決策者認為這種讓步已無必要。另外，NSC 雖未決議對大陸實施軍事報復，卻同意聯軍應在韓國戰場毫不留情地重創中共部隊。以上這些決議都收錄在一份遠東政策的整體評估中，作成 NSC 48/5（國家安全會議文件第48之5號），於1951年5月17日經杜魯門批准，正式成為美國國家政策的一部分。^④

五、結 語

經過1950年底至1951年5月間的政策重估，美國決策者對臺灣的想法有了相當的轉變：美國仍不願共黨控制臺灣，只是所持的理由與韓戰前期不同。韓戰初起時，杜魯門政府為應付危機而決定了中立化政策，其目的在凍結臺灣問題，以防止衝突的擴大，且避免中共因攻佔該島而增強軍力。由於決策者對臺灣的戰略價值評估不高，且基本上認為臺灣是美國的負擔，不是資產，所以並未主張全力保衛該島。他們原來計畫韓戰結束後，馬上取消中立臺灣海峽的政策；而協助臺灣防禦，更是以避免增加美國在遠東地區的軍事負擔為先決條件。在戰況最惡劣時，美國甚至願意讓中共控制臺灣，以求在韓停戰。^⑤有些杜魯門政府的官員即指出，美國對臺灣存在的評價含混不清，導致其政策在保臺與向中共妥協間搖擺不定。^⑥

對臺政策的轉捩點在三月中，也就是聯軍再度迫近三十八度線時。隨著戰況的好轉，美方決策者逐漸意識到，沒有必要為求停火而作太大的讓步；至於防止中共佔領臺灣，也有了較積極的意義。他們認為保全臺灣，一方面可以鼓勵，甚至協助大陸上的反對運動；另一方面，也可利用該島來對北京施加壓力，甚或作為誘使中

^④ NSC 48/5 中提到，韓戰停戰協定不可損害美國對蘇聯、臺灣、以及中共在聯合國席次問題等政策的立場，同上註。

^⑤ 臺灣海峽中立化政策的起源，及第七艦隊保臺能力的限制，見 Chang, "Pragmatism and Opportunism," chapter 4。有關防止中共攻佔臺灣政策的被動性，見 Memorandum, the JCS to the Secretary of Defense, January 26, 1951, 337 Four Powers, RG 330, CD 1951, NA。在1月30日的國務院與 JCS 的聯合會議中，JCS 說明「協防臺灣並未增加美國在遠東所需維持的兵力」。此會議記錄見 *FR1951*, 7(2):1536-1542。

^⑥ 傑塞普大使指出，JCS 不願許下任何承諾，却又強調需要調用美國海、空軍來協防臺灣，這兩種想法互相矛盾，徒然使政策顯得混淆不清。見 Memorandum, Jessup to Rusk, January 23, 1951, 793.00/1-2351, RG 59, NA。克拉伯亦舉例說明對臺政策的矛盾之處，見 Memorandum, Clubb to Emmerson on Draft Far Eastern Policy Paper, February 19, 1951, 306 TS Policy Statement (General) 1951, RG 59, CA Records, box 27, NA。因此，魯斯克指示政策企劃科 (Policy Planning Staff, 簡稱 PPS) 準備一篇綜合性的對臺政策報告，以「消弭當前政策衝突與矛盾之處」。見 Memorandum, Rusk to Nitze, March 2, 1951, 611. 93/3-251, RG 59, NA

共合作的工具。至此，杜魯門政府才漸漸放棄過度性的想法，較嚴肅地考慮長期的對臺政策及軍援計畫。舉例而言，爲了爭取新美援計畫的預算，代國務卿韋伯（James Webb）在四月間行文預算局時說：「韓戰的結束並不表示美國可以減少對臺的軍、經援助，可能正好相反。」因此，韋伯認爲美國不因應過慮韓戰結束後的情勢，而對實施既定的援臺計畫持著保留的態度。數週後，NSC 亦決議，只要有助於國家安全，第七艦隊巡邏臺灣海峽的任務，不應隨著韓戰的結束而取消。這項決議推翻了既定的政策，讓美國再度捲入中國內戰中，且與國民黨發展出日益密切的關係，大違決策者們的本意；而美國直到近三十年後才得從臺灣海峽抽身，也是他們始料未及的。^④

與中共的真槍實彈的對立，加上危急時利用國民黨部隊的可能性，無疑地逐漸將杜魯門政府推向一條它所竭力避免的道路，即與中共爲敵，並與國民黨掛鉤。但決策者們在修訂對臺政策時，卻希望能反抗這種趨勢，因而自韓戰爆發後，美國對臺政策一直隨著戰局及其對中共、韓國政策的變化而搖擺不定。正如當時英國駐美大使法蘭克爵士（Sir Oliver Franks）所言，美國對臺政策的基礎是「權宜主義加機會主義」。^⑤助理國務卿魯斯克曾感嘆道：「有些國家，甚至可以說除了菲律賓及美國以外所有的國家，認爲臺灣沒有多大戰略價值，因此可以當作棋局中的一顆卒子，隨時可被犧牲來換取這些國家的利益。」^⑥諷刺的是，這句話用來形容美國的態度最爲貼切，況且美國也比其他國家更有能力把臺灣當作政策佈局中的一顆走卒。在「福爾摩沙」報告中，有一句話明顯地暴露了美國這種功利主義的態度：「我們（美國）對臺灣的政策需依據對中共的政策而定；我們在臺灣的一切行動，都必須直接有助於實現對大陸政策的目標。」^⑦由以上所描述對臺政策想法的轉變過程中可以得知，美國外交決策不僅不受思想、理念的影響，也很少受道德觀念的束縛，實利主義永遠是政策考慮中最重要因素。

^④ Letter, Webb to Lawton, April 17, 1951, *FR 1951*, 7 (2): 1632; NSC 48/5, May 17, 1951, 同上 6(1): 33-63. 杜魯門於1950年8月31日曾公開宣佈，韓戰結束後，美國將撤回第七艦隊；且遲至1951年3月間，決策者們仍堅認此政策應予維持。故此番改變第七艦隊巡航臺灣海峽期限，意義可謂十分重大。

^⑤ Memorandum of Conversation by Jessup, Acheson with Franks, December 7, 1950, *FR 1950*, 7: 1438.

^⑥ Memorandum on a State-JCS Meeting, January 30, 1951, *FR 1951*, 7(2): 1538.

^⑦ Formosa, CA Policy Paper, April 4, 1951, #2P TS Formosa 1951, RG 59, CA Records, box 22, NA, p. 6.