



【國際政治思維】

戰後國際秩序重建—《舊金山和約》 與《台北和約》背後的美國對外政策

●王思為／台灣歐盟研究協會副理事長

壹、圍堵政策的成形

二次大戰期間即便國共鬥爭仍酣，但美國羅斯福（Franklin D. Roosevelt）總統對於中國在遠東戰區的貢獻亦給予肯定，同時也承認蔣中正當時在中國的領導人地位。因此即使邱吉爾（Winston Churchill）與史達林（Joseph Stalin）對邀請蔣中正參加 1943 年的開羅會議有所質疑，羅斯福仍讓蔣中正參加，賦予中國在同盟國之中四強的地位（four allied Great Powers），並期待在戰後建立國際合作的新秩序，由各大洲主要強權國擔任區域的警察角色（four policemen），負責其所在區域的和平¹。

二次世界大戰結束之後，國際秩序尚處於劇烈變動之際，雖然美國羅斯福總統對於中國在維護國際和平的功能上寄予希望，因此在聯合國成立之初安排中國成為安理會的常任理事國；但戰事尚未結束，羅斯福不幸於 1945 年 4 月 12 日去世，由副總統杜魯門（Harry S. Truman）繼任美國總統。美國原本不希望介入中國內戰，刻意與國共雙方採取等距政策，但杜魯門首要面對的難題是國共鬥爭影響了對日作戰的整體布局，以及戰後對於華北及東北日軍的受降安排，並阻止蘇聯勢力在關東軍撤出東北地區之後給予中共的援助，造成共產勢力擴張。杜魯門因此派遣時任參謀首長聯席會議主席馬歇爾（George Marshall）將軍進行調解，盼望國共雙方停火、實現政治妥協並且組成聯合政府。在幾經波折之後，馬歇爾的調停任務終究宣告失敗，1947 年 1 月馬歇爾被杜魯門召回接任國務卿，國共的衝突逐漸轉由中共佔上風²。然而杜魯門原本就是採取重歐輕亞的對外政策，以英、法、德為優先，中國政策的重要順序遠遠排在西歐、中東、甚至日本之後。美國雖然仍對中國的國民政府給予軍事援助，但對於蔣中正的評價卻是失望的。

為了圍堵蘇聯勢力的不斷擴張，1947 年 3 月 12 日杜魯門給國會兩院聯席會議的咨文當中，以希臘跟土耳其為例，表明唯有美國對於這兩國給予援助，才能使美國和其它國家都能塑造出一種免於威脅的生活方式。「如果我們在這個關係重大的時期不去幫助希臘和土耳其，其影響不僅殃及西方，而且遠及東方。我們必須採取立即的和果斷的行

動……如果我們在起領導作用方面遲疑不決，我們可能危及世界和平——而且一定會危及本國的繁榮昌盛。」³這項國會咨文被後人稱為杜魯門主義（The Truman Doctrine）的開端⁴。1947年5月22日，杜魯門正式簽署《援助希、土法案》。根據該法案，到1950年，美國共向希臘、土耳其提供援助計有六點五九億美元。

此外，1947年6月5日馬歇爾在對哈佛大學畢業生的演說中，提出重建歐洲的全面性計畫構想，並藉此拉近歐洲各國之間的合作。馬歇爾原本的計畫構想還包含蘇聯的參與，無奈遭蘇聯拒絕，並說服芬蘭及蘇聯的衛星國家反對美國的援助，並且蘇聯於1949年1月向蘇聯集團國家提出「相互經濟協助理事會」（Council for Mutual Economic Assistance, CMEA or Comecon）作為美國援助歐洲的反制手段⁵；美國國會稍後於1948年3月批准重建西歐計畫的《經濟合作法案》（Economic Cooperation Act），金額達一百二十億美元⁶，此即為世人所俗稱的「馬歇爾計畫」（Marshall Plan）。

在經濟之外，還有安全上的合作以防止共產集團的滲透與入侵，1949年4月4日由美國、加拿大、英國、法國、義大利、挪威、丹麥、荷蘭、比利時及盧森堡在華盛頓簽訂了《北大西洋公約》⁷，透過集體安全的共同防衛體系抵禦蘇聯的軍事威脅。有別以往經驗，這是第一次美國在承平時所參與的軍事聯盟，其乃源於1948年3月在布魯塞爾由英國、法國、荷蘭、比利時及盧森堡等五國所簽訂的《布魯賽爾條約》，建立彼此之間共同防禦承諾，而同年5月美國共和黨參議員凡登堡（Arthur H. Vandenberg）提出決議案，建請美國總統要尋求建立在符合《聯合國憲章》精神的內容，然必須獨立於聯合國安理會之外存在的一個防禦條約，因此歷經了數月的努力之後，最終催生了「北大西洋公約組織」（NATO）⁸。

杜魯門主義、馬歇爾計畫、北大西洋公約組織這三者的成形，分別就政治、經濟、軍事等方面對蘇聯進行全方位的圍堵，對防止共產勢力的繼續擴張具有決定性的成效。

貳、塵埃落定政策

杜魯門在1949年8月5日發表《中國政策白皮書》⁹，表明美國政府與國民政府的失敗無關，是蔣中正的錯誤才造成中共的勝利。中共政權建立之初，美國政府亦曾有意承認中共以協助美國對蘇聯的圍堵政策，但中共在1949年10月24日拘禁美國駐瀋陽總領事華德（Angus Ward），蔑視美國外交領事人員權益，使得時任國務卿的艾奇遜（Dean Acheson）改變承認中共的想法。1949年12月23日由美國國務院發給海外大使館的電報中，表示台灣隨時可能淪入中共手中，台灣對美國而言在軍事方面並沒有特殊的重要性。同年月29日美國國家安全會議決定對於國民政府防衛台灣事宜，不採取進一步的協助行動¹⁰。然而美國國防部長詹森（Louis Johnson）則認為應將整個東亞地區視為圍堵政策的整體，美國不應該拋棄台灣；麥克阿瑟（Douglas MacArthur）將軍也認為倘若中



共取得台灣，則以中共和蘇聯的空中武力，將可制服東亞與東南亞¹¹，對遠東區域所造成的威脅難以估計。詹森對國家安全會議所提出的建議形成了 1949 年 12 月 30 日的「國家安全會議 48 號文件」(NSC-48)¹²，該文件中提及：

f (1) The United States should continue to recognize the National Government of China until the situation is further clarified. The United States should avoid recognizing the Chinese Communist regime until it is clearly in the United States interest to do so.

g (2) while Formosa is strategically important to the United States, 「Formosa is strategically important to the United States, “the strategic importance of Formosa does not justify overt military action . . . so long as the present disparity between our military strength and our global obligations exists”」

從上述內容得知，美國此時對蔣中正領導的國民政府承認僅是屬於階段性的性質，一旦中共的作為明白地符合美國利益時，美國政府對於承認中共不啻為一個選項；至於台灣的地位對美國而言係具備（地緣）戰略上的重要性，因此該以何種方式防衛台灣須格外謹慎，這似乎也意味著在美國對外政策下，蔣中正（及其政權）跟台灣其實是能夠被分開對待與處理的兩項不同之「標的」。

1950 年 1 月 5 日杜魯門在記者會中宣告美國「無意介入中國的內戰」、「不再提供軍援或建議給台灣」。艾奇遜也在同年 1 月 12 日對國家記者協會的演講中，指稱中國國民黨應為自己在中國大陸的失敗負責，並且宣示美國在太平洋的「防衛半徑，遠從阿留申群島，經過日本到琉球到菲律賓。」(The defensive perimeter runs from Ryukyus to the Philippine Islands.)¹³ 其中並未包括南韓與台灣，表明了美國不願介入的立場。不過美國政府雖然對蔣中正能否抵擋中共跨越台灣海峽奪取台灣沒有太大信心，但實際想法則是不希望萬一台灣被中共拿下之後，將成為共產勢力染指其他太平洋島嶼的前進基地，如同日本在二戰期間向外擴張的做法一般。在此時期，杜魯門政府表面上是對中國內戰採取「塵埃落定政策」(letting the dust settle)，但實際上則不希望台灣落入中共之手¹⁴，對於美國圍堵政策造成太平洋的破口。

參、韓戰與台灣問題

1950 年 4 月 7 日的「國家安全會議 68 號」(NSC-68) 標題為「美國國家安全的目標與計畫」(United States Objectives and Programs for National Security) 係由美國國務院進行政策規劃，此份長達五十八頁的文件成為冷戰時期當中美國最具影響力的戰略指南及對外關係基石。背景緣由是中共剛贏得中國內戰，蘇聯亦成功研發出原子彈，艾奇遜便要求時任國務院政策企劃的尼茲 (Paul Nitze) 主任研擬美國國家安全戰略的檢視報告。該報告當中指出二戰之後的世界兩強是美國與蘇聯，而對美國威脅最劇的是來自於蘇聯

的「敵意設計」(hostile design)，並堅信唯有美國也要即刻大幅進行傳統武器及核子武器的軍備競賽，才足以對抗蘇聯包括核武的軍事力量擴張。此份文件提出時原本遭到國防部長詹森與前駐蘇聯大使肯楠(George Kennan)的質疑與批評，但隨後因韓戰緣故，來自國會的批評聲浪亦隨之減弱，NSC-68 便成為美國對抗蘇聯的基礎戰略文本，在 1950 年到 1953 年之間，杜魯門政府也將軍事部門的預算從 5%GDP 大幅增加到 14.2%¹⁵。

至於 1950 年 6 月 25 日韓戰爆發，美國對於是否該以軍事方式介入韓戰係基於區域安全戰略上的考量，並延續其圍堵政策。一方面日本從 1945 年二戰結束之後由美國佔領並負責其安全防務，萬一朝鮮半島失守落入共產勢力的手中，美國又已如前述對蔣中正能否守住台灣已不抱持信心，假如兩者都不幸地落入共產勢力手中，屆時日本勢必將成為面對抵禦共產主義向太平洋擴張的最前線。因此透過聯合國安理會的緊急會議，通過安理會 82 號決議案「譴責對大韓民國的武裝攻擊」及要求「立即停止敵對」，和「北韓人民軍撤回 38 度線以北」¹⁶。杜魯門同時命令派駐在菲律賓的美國第七艦隊開往台灣海峽，並在 1950 年 6 月 27 日發表談話，下令第七艦隊阻擋任何對台灣的攻擊，而位於台灣的國民政府也要停止對大陸的海空軍事行動。台灣(Formosa)的未來地位決定要等待太平洋地區的安全恢復之後，端視與日本之間的和平商議，或聯合國的考量(The determination of the future status of Formosa must await the restoration of security in the Pacific, a peace settlement with Japan, or consideration by the United Nations.)¹⁷。美國第七艦隊的防衛保證了台海的安全狀態，亦即「台海中立化」，至於台灣地位的解決並不急於一時，美國的作法亦未被視為介入中國內戰，韓戰所連帶的影響等於是讓杜魯門給了台灣問題一個「緩議」的空間。或許也因為有這樣的一個緩議空間機會，之後才能再透過美國的斡旋之下較為順利地簽署《舊金山和約》及《台北和約》。

肆、舊金山和約與台北和約之後的局勢發展

1953 年艾森豪當選美國總統，他於 2 月 2 日對國會的咨文當中提到第七艦隊的任務不再擔任中國大陸的防護(shield)。然而先於 1953 年 1 月 30 日發送給中國大使館的電報之中，代理國務卿馬修(Freeman Matthews)先將該訊息提供給蔣中正知悉。其中詳細說明提到：

“President Eisenhower presently plans to announce in his State of Union message Feb 2 that he is issuing instructions that the Seventh Fleet no longer is to be charged with shielding the mainland of China. The Seventh Fleet, however, will continue under present orders to prevent attack from the Mainland on Formosa and the Pescadores. The President will also say that this order implies no aggressive intent on part of US. This action does not of itself represent any change in the policies of the U.S. Government concerning the extension of military and economic assistance



to the Government of the Republic of China.”¹⁸

也就是說，艾森豪政府對於保衛台灣與澎湖的安全仍舊對蔣中正給予清楚的承諾。此外，於 1953 年 6 月的「國家安全會議 141 號」(NSC-141) 文件上，其中亦明確載明對台灣 (Formosa) 的各項支持方式以抵禦共產勢力進犯。

1954 年 12 月 2 日外交部長葉公超與美國國務卿杜勒斯在華府簽訂《中華民國與美利堅合眾國間共同防禦條約》，第 6 條記載：「為適用於第 2 條及第 5 條之目的，所有『領土』等辭，就中華民國而言，應指台灣與澎湖；就美利堅合眾國而言，應指西太平洋區域內在其管轄下之各島嶼領土。第 2 條及第 5 條之規定，並將適用於經共同協議所決定之其他領土。」也就是說金門、馬祖並未列在其中。

1955 年 1 月底，艾森豪向國會提出《福爾摩莎決議案》獲得通過，決議文當中紀錄：

“the President of the United States be and he hereby is authorized to employ the Armed Forces of the United States as he deems necessary for the specific purpose of securing and protecting Formosa and the Pescadores against armed attack, this authority to include the securing and protection of such related positions and territories of that area now in friendly hands and the taking of such other measures as he judges to be required or appropriate in assuring the Defense of Formosa and the Pescadores.”¹⁹

其中值得注意的是，除了授權美國總統動用武力防衛台灣及澎湖之外，還加上了相關領土 (territories)。

小結

二次世界大戰之後，國際局勢詭譎多變，在亞洲地區的整體地緣戰略及政治變局遷異，尚非美國需要關心與處理的首要之務；且台灣問題又涉及中國的內戰情勢，牽連更廣，問題益發複雜。因此《舊金山和約》及《台北和約》，或可被視為由美國主導之下關於台灣地位於過渡時期、暫時的權宜性安排 (*modus vivendi*)。

因此，理解《舊金山和約》及《台北和約》的意涵，應該要先明白其背後的政策脈絡、歷史發展與世界的整體大局勢，吾人在加以評斷時才可能有較全面性的觀照，不致流於主觀的認知或偏頗。

【註釋】

1. FRUS, "The Cairo Conference, 1943," *2001-2009 Archive for the U.S. Department of State*, <<https://2001-2009.state.gov/r/pa/ho/time/wwii/107184.htm>>.
2. 魏良才, 〈國民黨最後的美國諍友—魏德邁將軍與中美關係〉,《歐美研究》,第 32 卷第 2 期,2002 年,頁 343。
3. 〈哈瑞·杜魯門—杜魯門主義〉,《美國在台協會官網》, <<https://web-archiver-2017.ait.org.tw/infousa/zhtw/PUBS/LivingDoc/trumandocctrine.htm>>。
4. FRUS, "The Truman Doctrine, 1947", *OFFICE OF THE HISTORIAN*, <<https://history.state.gov/milestones/1945-1952/truman-doctrine>>.
5. "The Marshall Plan and the establishment of the OEEC," *CVCE.eu by Uni.LU*, <<https://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/84c940fe-a82b-4fe8-ad53-63144bfe30b1>>.
6. FRUS, "Marshall Plan, 1948," *OFFICE OF THE HISTORIAN*, <<https://history.state.gov/milestones/1945-1952/marshall-plan>>.
7. "Founding treaty," *NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION*, <http://nato.int/cps/en/natolive/topics_67656.htm>.
8. FRUS, "North Atlantic Treaty Organization (NATO), 1949," *OFFICE OF THE HISTORIAN*, <<https://history.state.gov/milestones/1945-1952/nato>>.
9. US Department of State, *United States relations with China, with special reference to the period 1944-1949* (Washington, D.C., Government Printing Office, 1949).
10. 林正義, 〈韓戰對中美關係的影響〉,《美國研究》,第 19 卷第 4 期,1989 年,頁 82。
11. 李明, 〈韓戰前後的美國對華政策〉,《國際關係學報》,第 23 卷,2007 年,頁 63。
12. FRUS, "The Position of the United States with Respect to Asia," *OFFICE OF THE HISTORIAN*, <<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1949v07p2/d387>>.
13. "Remarks by Dean Acheson Before the National Press Club," *Harry S. Truman Library Museum*, <<https://www.trumanlibrary.gov/library/research-files/remarks-dean-acheson-national-press-club?documentid=NA&pagenumber=2>>.
14. Bruce Cumings, *Parallax Visions: Making Sense of American-East Asian Relations at the End of the Century* (Durham and London, Duke University Press, 1999), p.154.



15. “NSC-68, 1950,” *OFFICE OF THE HISTORIAN*, <<https://history.state.gov/milestones/1945-1952/NSC68>>.
16. “Resolution 82 Complaint of aggression upon the Republic of Korea,” *UNSCR*, <<http://unscr.com/en/resolutions/doc/82>>.
17. FRUS, “Statement Issued by the President,” *OFFICE OF THE HISTORIAN*, <<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1950v07/d119>>.
18. FRUS, “The Acting Secretary of State to the Embassy in the Republic of China,” *OFFICE OF THE HISTORIAN*, <<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v14p1/d70>>.
19. FRUS, “Joint Resolution by the Congress,” *OFFICE OF THE HISTORIAN*, <<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v02/d56>>.◆