

## 韓戰對中美關係的影響

林正義\*

就戰爭的地理範圍、武器使用及最終目標而言，韓戰是有限戰爭（limited war）的例子。<sup>1</sup>儘管杜魯門（Harry S. Truman）政府的戰爭目標有限，一九五〇年六月二十五日爆發的韓戰，對日後的中美關係產生了重大的影響。韓戰未爆發之前，美國對國民政府採取觀望甚至放棄的政策。中共在一九五〇年四月攻佔海南島之後，台灣命運危在旦夕。韓戰爆發，中共侵台壓力降低。中共介入韓戰之後，更使美國對華政策轉而支持國民政府。顧維鈞時任中華民國駐美大使，他以韓戰和珍珠港事件相比，認為兩者都使美國決策者措手不及，但美國隨即加入戰局，都對國民政府形成「轉危為安」的作用。<sup>2</sup>國民黨的一位高級官員甚至將韓戰形容為「西安事變」，認為韓戰對國民政府日後的生存發生關鍵性的影響。<sup>3</sup>然則韓戰對中美關係有那些具體的影響？本文從軍事、政治及經濟三個角度，試作全面的觀察和分析。在時間縱深方面，韓戰停戰協定雖於一九五三年七月二十七日達成，但中共隨即將注意力轉移到台灣海峽，並製造一九五四年至一九五五年的台海危機，因此本文討論

\* 中央研究院美國文化研究所副研究員

<sup>1</sup> Louis J. Halle, *The Elements of International Strategy* (Lanham, MD: University Press of America, 1984), pp. 55-56.

<sup>2</sup> 顧維鈞，顧維鈞回憶錄，卷八（北京：中華書局，一九八九年），頁一至二。請亦見 Allen S. Whiting, *China Crosses the Yalu* (Stanford: Stanford University Press, 1960), pp. 62-68.

<sup>3</sup> 郭廷以，近代中國史綱（香港：中文大學出版社，一九七六年），頁七九二。請亦參見梁敬錚，*中美關係論文集*（台北：聯經出版公司，一九八二年），頁一九九至二五八。

的重點延伸到一九五〇年代中期。

## 壹、韓戰與中美軍事關係

### 一、由放棄台灣到台海中立化

韓戰爆發之前，國民政府在中國大陸即將潰敗之際，美國國務院於一九四九年八月發表白皮書（*White Paper*），表明美國政府與國民政府失敗無關。‘中共政權建立之初，美國政府有關人員及單位即公開議論台灣的安危及承認中共的問題。若中共能有效統治及獲得人民同意並履行國際義務，美國國務卿艾奇遜（Dean Acheson）有意承認中共。但是，中共在一九四九年十月二十四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，使艾奇遜改變承認中共的想法。’<sup>4</sup>美國不準備承認中共，並不表示美國要防衛台灣。譬如，一九四九年十二月二十三日，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，台灣對美國沒有特別的軍事重要性。<sup>5</sup>一九四九年十二月二十九日，美國國家安全會議（National Security Council）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。<sup>7</sup>

美國總統杜魯門針對台灣問題，也於一九五〇年一月五日發表

---

<sup>4</sup> U.S. Department of State, *United States Relations with China, with Special Reference to the Period 1944-1949* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1949).

<sup>5</sup> *China: U.S. Policy since 1945* (Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1980), p. 87; Dean Acheson, *Present at the Creation* (New York: W.W. Norton & Company, 1969), p. 340.

<sup>6</sup> *China: U.S. Policy since 1945*, p. 88. 美國中央情報局（CIA）曾於一九四九年十月預測台灣在沒有美國協助下，可能於一九五〇年年底淪於中共統治，請見 John Lewis Gaddis, *The Long Peace* (New York: Oxford University Press, 1987), p. 83.

<sup>7</sup> Omar Bradley and Clay Blair, *A General's Life* (New York: Simon and Schuster, 1983), p. 533; Su-ya Chang, *Pragmatism and Opportunism: Truman's Policy Toward Taiwan, 1949-1952*, Ph.D dissertation, Pennsylvania State University, 1988, pp. 40-41.

重要談話，表明根據一九四三年「開羅宣言」(Cairo declaration) 及一九四五年「波茨坦宣言」(Potsdam declaration)，美國接受中國在台灣島上的管轄權。杜魯門總統表示不介入中國的內戰，也無意在當時(at this time)在台灣建立軍事基地；最重要的是，美國不準備提供軍援或軍事意見給在台灣的國府軍隊。<sup>8</sup>一星期之後，國務卿艾奇遜在華盛頓全國記者俱樂部(National Press Club)的一項演講，更把美國在東亞的重點防衛(strongpoint defense)範圍侷限在阿留申群島(Aleutian Islands)、日本、琉球群島、菲律賓等地，而把南韓及台灣劃出範圍之外。<sup>9</sup>艾奇遜的此項談話被指責為韓戰爆發原因之一。韓戰爆發之前，杜魯門、艾奇遜和國家安全會議觀點可謂完全一致，即美國無意協助國民政府防守台灣。麥克阿瑟將軍(General Douglas MacArthur)和參謀首長聯席會議(Joint Chiefs of Staff)對台灣問題的看法則稍有不同；一九四九年十二月，他們雖不主張派兵協防台灣，卻建議提供適度的(modest)軍援給國民政府。<sup>10</sup>

韓戰爆發後，杜魯門總統曾比喻北韓侵略者如希特勒(Hitler)、墨索里尼(Mussolini)及日本帝國主義軍閥，認為若美國不予以阻止，會產生骨牌效應，轉而逐漸接受國家安全會議68號方案不分重點防禦範圍的圍堵策略。<sup>11</sup>一九五〇年六月二十七日，杜魯門總統批准國務院及國防部的建議，下令派遣第七艦隊防止中共攻擊台灣，也要求在台灣的國民政府停止對中國大陸的海、空軍事行動。<sup>12</sup>

<sup>8</sup> *China: U.S. Policy since 1945*, p. 88.

<sup>9</sup> Dean Acheson, *Present at the Creation*, p. 357. 麥克阿瑟將軍在一九四九年三月一日的一項訪談時，談過類似的防衛範圍，但地理順序是由南向北。請見 Bradley and Blair, *A General's Life*, p. 528.

<sup>10</sup> Bradley and Blair, *A General's Life*, pp. 528-529; Chang, *Truman's Policy Toward Taiwan*, p. 38.

<sup>11</sup> Harry S. Truman, *Memoirs*, Vol. 2, *Years of Trial and Hope* (Garden City, N.Y.: Doubleday & Company, 1956), p. 333; 國家安全會議68號方案認為圍堵共黨防線上的每一地點對美國國家安全均同等重要，並認為中共和蘇聯立場一致，美國難以挑撥離間。請見 John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment* (New York: Oxford University Press, 1982), pp. 109-111, 59-61.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 339.

國民政府各高級首長研商後，原則上接受此一「台海中立化」決定，並命令海空軍停止對大陸之攻擊。<sup>13</sup>中共外交部長周恩來則指控美國武裝侵略「中國」，並「以武力阻止台灣的解放」。<sup>14</sup>

美國國防部長強森（Louis Johnson）及參謀首長聯席會議迅速利用韓戰危機，來改變國務院和國家安全會議對台灣的立場。譬如，在七月二十七日國家安全會議討論時，杜魯門總統順應軍方的意見，決定：提供大量的軍援給國民政府；由麥克阿瑟總部派遣軍需調查團至台灣；計劃空中偵察中國大陸沿海是否有攻擊台灣的準備。<sup>15</sup>國務院也於七月二十八日宣佈派遣藍欽（Karl Rankin）擔任駐華公使兼臨時代辦。<sup>16</sup>值得注意的是，韓戰初起，杜魯門總統並無計劃大舉協助台灣。杜魯門決定美國戰鬥機中隊不能駐紮台灣、美國軍隊也不能在島上佈署基地、第七艦隊不防衛金門及馬祖等離島。一九五〇年八月三十日，杜魯門總統也表明韓戰結束後，就將停止第七艦隊在台灣海峽的巡弋活動。<sup>17</sup>所以，杜魯門在知悉麥克阿瑟對海外作戰退伍軍人（Veterans of Foreign Wars）協會的一項活動致詞內容時，曾極為憤怒。一九五〇年八月中旬，麥克阿瑟在該項致詞，表示：

基於台灣的地理位置及基地潛能，若台灣掌握於不友好國家手中，可抵消美國前線的戰略重要地位。台灣握於不友好國家手中，有如一艘不能擊沈的航空母艦和潛水艇供應艦（submarine tender），不僅可遂

<sup>13</sup> 中央日報，一九五〇年六月二十九日，版一。

<sup>14</sup> 偉大的抗美援朝運動（北京：人民出版社，一九五四年），頁三至四。

<sup>15</sup> Truman, *Years of Trial and Hope*, p. 349.

<sup>16</sup> 中央日報，一九五〇年七月三十日，版一。司徒雷登（John Leighton Stuart）到一九五二年十一月寫信給杜魯門總統，表示想辭卸駐華大使職位；一九五二年十二月辭職照准。藍欽於一九五三年二月才正式由艾森豪總統任命為駐華大使。請見 John Leighton Stuart, *Fifty Years in China* (New York: Random House, 1954), p. 286; Karl Rankin, *China Assignment* (Seattle: University of Washington, 1964), p. 159.

<sup>17</sup> Truman, *Years of Trial and Hope*, p. 354; 顧維鈞回憶錄，卷八，頁四十一，一一九。

行攻擊戰略，也可反制琉球、菲律賓友軍的攻擊。對於那些主張在亞洲採取姑息及失敗主義的人而言，他們認為若美國防衛台灣，就會使亞洲大陸（指中共）疏離。沒有比這種陳舊論調（threadbare argument）更為謬誤。<sup>18</sup>

在韓戰爆發之初，杜魯門總統就反對蔣介石總統派遣三萬三千名國府部隊至韓國戰場的建議，杜魯門更猜疑麥克阿瑟訪問台灣的動機，是以極力反對麥克阿瑟暗示利用國府部隊的「軍事侵略政策」（military policy of aggression）。<sup>19</sup> 運載這些援軍的交通工具是一個問題，抽調這些援軍之後，也將會削弱台灣的防衛力量。杜魯門總統認為美國花錢保護台灣，而有義務防守台灣的國民政府軍隊卻在韓國作戰，是不符合邏輯。但國民政府基於聯合國憲章有關集體安全的規定，要求派兵赴韓參戰，表示它遵守國際義務。

一九五〇年十一月，中共「抗美援朝」軍隊造成在韓美軍第十軍團及第八軍慘敗之後，美國參謀首長聯席會議開始對杜魯門總統「台海中立化」的政策產生懷疑。一九五〇年十一月二十日，參謀首長聯席會議送給國防部一份備忘錄，代理國防部長羅維特（Robert Lovett）曾予以支持，他們懷疑「台海中立化」的政策會：

a、顯著改善共黨的戰略地位，使共黨在別處增強兵

<sup>18</sup> U.S. Department of State, *Foreign Relations of the United States, 1950*, Vol. 6, *East Asia and the Pacific* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1976), p. 452 (hereafter cited as *FRUS*). 麥克阿瑟將軍在一九五〇年五月二十九日，就曾將台灣比喻為一艘永不沈沒的航空母艦，見 Gaddis, *The Long Peace*, p. 86.

<sup>19</sup> Truman, *Years of Trial and Hope*, pp. 342, 348, 354; Douglas MacArthur, *Reminiscences* (New York: McGraw-Hill Book Company, 1964), p. 339; Acheson, *Present at the Creation*, pp. 422-423; Glenn D. Paige, *The Korean Decision* (New York: The Free Press, 1968), pp. 258-259; 顧維鈞回憶錄，卷八，頁五十四。一九五一年四月麥克阿瑟因為主張動用國民政府部隊，擴大韓戰戰場，而被杜魯門總統解職。美國國會支持武裝國府軍隊攻擊中國大陸，有眾議員馬丁（Joseph W. Martin；共和黨，麻州）、參議員塔虎特（Robert A. Taft；共和黨，俄亥俄州）。

力；

b、大幅降低美國在該地區的戰略地位；萬一要對中國大陸進行攻擊行動時，喪失自由行動的能力。<sup>20</sup>

參謀首長聯席會議也強調「台灣的戰略重要性」(the strategic importance of Formosa)，並建議「若和中共、蘇聯展開全面戰爭時，美國最好在台灣取得港口設施及空軍基地的使用權」。<sup>21</sup> 麥克阿瑟將軍更建議，杜魯門政府採取封鎖中國大陸、動用國民政府部隊、轟炸中國東北等措施。<sup>22</sup> 新上任的國防部長馬歇爾(George C. Marshall)，不似前任國防部長強森那般支持國民政府，在一九五〇年十二月，表示台灣在美國手中沒有特別戰略重要性，但若掌握於敵人手中就極為嚴重。<sup>23</sup> 一九五〇年十二月，杜魯門總統面告英國首長艾特禮(Clement R. Attlee)，表示他雖明白國民政府想使美國捲入中國內戰，但來自國會的壓力使美國政府不能坐視台灣淪入共黨手中。<sup>24</sup>

一九五一年一月，至少二千九百萬美援軍品已運抵台灣，同時美國國防部針對麥克阿瑟將軍總部派遣的福克斯(Alonzo P. Fox)訪台軍需調查團報告，要求杜魯門總統在一九五一年會計年度撥款七千一百二十萬軍援給台灣。<sup>25</sup> 一月下旬，國務院指示美國駐台北使館和中華民國外交部，以換文方式達成「共同防衛援助協定」(Mutual Defense Assistance Agreement)。<sup>26</sup> 此一協定使日後美國對台軍援，協助台灣自衛及鞏固內部安全有了合法的基礎。

一九五一年三月，國務院和國防部一致主張在台灣設立「軍事援助顧問團」(Military Assistance Advisory Group)，隨後

<sup>20</sup> U.S. Department of State, *FRUS, 1951*, Vol. 7, *China and Korea* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1983), p. 1475.

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> Gaddis, *The Long Peace*, pp. 99-100; MacArthur, *Reminiscences*, pp. 384-385.

<sup>23</sup> Truman, *Years of Trial and Hope*, p. 408.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 403.

<sup>25</sup> *FRUS, 1951*, Vol. 7, p. 1509; 顧維鈞回憶錄，卷八，頁二七四。

<sup>26</sup> *Ibid.*, pp. 1521-1522.

任命蔡斯少將 (Major General William C. Chase) 為軍事顧問團的團長。<sup>27</sup>駐台軍事顧問團的任務在於清點軍援項目接收、控制分發，並對中華民國軍事訓練及軍隊重整工作提供建議。<sup>28</sup>一九五二年，美國駐台軍事顧問團人員約有七百名，和美國駐華公使兼臨時時代辦藍欽的建議數目相差不多。<sup>29</sup>在美國軍事顧問團的建議下，中華民國的軍隊重新編組，陸軍由三十一個師精簡成二十一個師，海軍具有近岸防衛能力，空軍兵力雖小卻具有現代化的裝備。<sup>30</sup>然而，美國軍事顧問團卻無法說服蔣介石總統廢止軍隊中的政治作戰制度。<sup>31</sup>

## 二、台海中立化解除及中美協防條約

艾森豪 (Dwight D. Eisenhower) 總統在中國政策、韓戰僵局、圍堵戰略和核子武器等問題，和杜魯門總統有不同的看法。<sup>32</sup>艾森豪甫當選總統就於一九五二年十二月訪問韓國，表示他急於結束韓戰。在此種情況下，與韓戰戰局有密切關係的對台政策，也必須有一番彈性調整。艾森豪未正式就任總統之前，與準國務卿杜勒斯 (John Foster Dulles) 在一九五三年一月，告知英國首相邱吉爾 (Winston Churchill) 有關美國政府準備修正杜魯門總統的對台政府。邱吉爾認為艾森豪新政府解除「台海中立化」政策會引起嚴重的國際反彈，故建議美國和有關國家商談後，再作決定。<sup>33</sup>然而，艾森豪總統並未予以理會，他於一九五三年二月二日首次的國會咨文報告中，說明由於中共一再拒絕在韓戰談判上妥協，為此他

<sup>27</sup> *Ibid.*, pp. 1615, 1627.

<sup>28</sup> *Ibid.*, pp. 1593, 1650.

<sup>29</sup> *China Handbook, 1953-1954* (Taipei: China Publishing Company, 1953), p. 205; Rankin, *China Assignment*, p. 105.

<sup>30</sup> U.S. Department of State, *FRUS, 1952-1954*, Vol. 14, *China and Japan* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1985), p. 69.

<sup>31</sup> *FRUS, 1951*, Vol. 7, p. 1731.

<sup>32</sup> Gaddis, *Strategies of Containment*, pp. 127-138; Gaddis, *The Long Peace*, p. 105.

<sup>33</sup> *FRUS, 1952-1954*, Vol. 14, pp. 126, 129.

決定不再以第七艦隊阻擋國民政府攻擊中共。<sup>34</sup>

艾森豪政府解除「台海中立化」的決定宣佈前二天，蔣介石總統即被告知。一九五三年二月三日，蔣介石總統表示歡迎美國此一軍事上正確的決定。同時，蔣介石總統也要求中、美雙方加強軍事合作，美國協防範圍擴及金、馬等離島。<sup>35</sup>一九五三年二月五日，美國軍事顧問團團長蔡斯將軍建議中華民國參謀總長周至柔準備封鎖大陸或增加突擊大陸的頻率計劃。<sup>36</sup>但是，美國軍事顧問團同時要求中華民國不要以空軍突擊中國大陸，超過五百人的陸、海軍事突擊應該事先通知美軍顧問團。<sup>37</sup>

依中華民國政府估計，一九五〇年底，在大陸仍有一百五十萬游擊隊與中共抗爭。<sup>38</sup>除此之外，美國中央情報局（Central Intelligence Agency）協助國民政府從金門、馬祖離島對中國大陸沿海地帶，施以游擊騷擾戰術。<sup>39</sup>國民政府的游擊戰術，截至一九五二年底，至少在大陸東南地區牽制二十萬名中共部隊，使中共官兵死傷約四萬二千名。<sup>40</sup>韓戰爆發後，杜魯門政府拒絕國民政府派兵援韓的建議，但在一九五一年五月的國家安全會議48/5方案中決定，若中共擴大韓戰戰場及於他處（如東南亞），美國將考慮運用國民政府部隊，對中國大陸施以海岸封鎖。<sup>41</sup>由此可見，艾森豪總統解除「台海中立化」的政策，一部份是由杜魯門政府所延續下來。

艾森豪總統放棄「台海中立化」政策雖解除對國民政府的束縛

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 140.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 135; 自由中國半月刊，卷八，期四（一九五三年二月十六日），頁一一三。

<sup>36</sup> *FRUS, 1952-1954*, Vol. 14, p. 144.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 161.

<sup>38</sup> 中央日報，一九五〇年十一月二十六日，版四；一九五〇年十二月十三日，版一。

<sup>39</sup> William Blum, *The CIA: A Forgotten History* (London: Zed Books, 1986), pp. 18-19; 顧維鈞回憶錄，卷八，頁三四四至三四五。

<sup>40</sup> *New York Times*, December 7, 1952, p. 1.

<sup>41</sup> U.S. Department of State, *FRUS, 1951*, Vol. 6, *Asia and the Pacific* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1977), p. 37; Gaddis, *The Long Peace*, pp. 100-101.



，但在未取得中華民國不對大陸採取大規模攻擊行動的承諾之前，美國無意允許美國軍機交運給台灣。一九五三年四月八日，艾森豪總統批准一項國家安全會議指令：

- (1)美軍太平洋總司令應迅速獲得國民政府承諾，不採取有違美國利益的任何攻擊大陸行動。
- (2)在未獲得此一承諾之前，美國應停止繼續移轉噴射飛機給國民政府的計劃，已答應運交的飛機也要予以遲延。<sup>42</sup>

一九五三年四月二十三日，中華民國政府正式承諾「對於可能改變攻擊中國大陸的軍事行動型態或進度（pattern or tempo of operations），原則上同意事先通知美國政府」。中華民國參謀總長周至柔亦向蔡斯將軍保證：對中國大陸的攻擊行動，若需動用美國軍機，會事先通知美國有關單位。在此一情況下，四月二十八日，美國國家安全會議才准許七十七架F-84陸續交運給國民政府。<sup>43</sup>一九五三年七月十六日，國民政府對三千名中共軍隊據守的東山島，施以兩棲登陸攻擊。在突擊東山島戰役中，國府曾動用軍機空中轟炸掩護突擊隊安全撤退。在這種緊急交戰態勢下，不容請示美軍才有所行動；儘管如此，中華民國參謀總長周至柔仍向美國軍事顧問團表示：國府會避免再度發生此一情況。<sup>44</sup>

一九五三年七月，在中華民國政府一再要求之下，美國決定允許對台軍援及訓練計劃可擴充適用於金門及馬祖。<sup>45</sup>七月二十三日的國家安全會議上，艾森豪政府批准提供二艘驅逐艦給台灣。此一決定暗示美國政府鼓勵中華民國確保金、馬等離島。同時，美國太平洋海軍司令史敦普（Felix Stump）將中華民國據守的離島劃分為兩大類。大陳群島就被視為對台灣、澎湖防衛不具作用的一類。<sup>46</sup>

<sup>42</sup> FRUS, 1952-1954, Vol. 14, p. 182.

<sup>43</sup> *Ibid.*, pp. 193-194.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 231.

<sup>45</sup> *Ibid.*, pp. 233, 240-241.

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 237.

若韓戰爆發改變美國對台的政策，韓戰結束自然也會使美國和中華民國雙方的安全關係產生變化。在韓國停戰協定簽署之前，一九五三年三月十九日，中華民國駐美大使顧維鈞向美國提出締結安全條約的建議，但艾森豪政府反應冷淡。<sup>47</sup>一九五三年六月，蔣介石總統致艾森豪總統兩封私人信函，探詢由美國號召簽訂亞洲多邊安全條約的可能性。<sup>48</sup>艾森豪在答覆中表示：此種多邊安全條約的安排應由亞洲自由國家本身發起，而非由美國主導。但是，截至一九五三年八月，美國已先後和日本、南韓、菲律賓、澳洲及紐西蘭簽訂雙邊安全條約。

中華民國政府主動於一九五三年十二月十八日，提交美方一份協防條約的草稿。艾森豪政府為條約範圍是否該包括金門、馬祖等離島所困擾，最後決定在日內瓦會議（一九五四年四月）及馬尼拉會議（一九五四年九月）結束後，才進一步考慮協防條約簽訂的問題。

一九五四年九月三日中共砲轟金門引起第一次台海危機之後，美國國家安全會議所關切的不是儘早締結與台灣的協防條約，而是如何透過紐西蘭在聯合國提出停火議案。<sup>49</sup>一直到一九五四年十月七日，危機爆發一個月之後，艾森豪總統才向杜勒斯國務卿表示，若蔣介石總統在台灣採取守勢防衛原則，則可以同意和中華民國締結協防條約。<sup>50</sup>十月十三日，蔣介石總統向訪台的美國東亞助理國務卿勞勃遜（Walter Robertson）抱怨何以美方遲遲不展開協防條約的談判工作，並對由紐西蘭在聯合國提出的停火安排，頗不以為然。<sup>51</sup>十月十八日，艾森豪總統才和杜勒斯國務卿研擬出為中、美協防條約談判，事先必須諮商的國會領袖名單。<sup>52</sup>

---

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 158.

<sup>48</sup> *Ibid.*, pp. 204, 213.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 613.

<sup>50</sup> *Ibid.*, pp. 708.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 750.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 613.

一九五四年十一月二日至二十三日，中、美雙方為協防條約進行九次密集談判。中方談判代表主要是外交部長葉公超、駐美大使顧維鈞；美方代表是東亞助理國務卿勞勃遜、國務院中國科科長馬康衛（Walter P. McConaughy）。十一月二十三日第九次談判時，葉公超及杜勒斯在「中美共同防禦條約」及換文上，進行初簽的程序。

在「中美共同防禦條約」的規定下，美國取得「在臺灣、澎湖及其附近為其防衛所需要而部署美國陸海空軍的權利」（第七條）。美國應允當台灣與澎湖遭受攻擊時，依憲法程序採取行動，並向聯合國安全理事會提出報告（第五條）。「中美共同防禦條約」的適用範圍沒有包括金門、馬祖等離島，而讓中共猜測美國協防承諾的程度。在換文上，中華民國被迫答允「凡由兩締約國雙方共同努力與貢獻所產生之軍事單位，未經共同協議」，不將其調離台灣及澎湖。葉公超外交部長要求美國不要將此一換文內容和「中美共同防禦條約」同時發表，以免引起台灣內部因軍事行動受限而反對締結該條約。<sup>53</sup>

杜勒斯國務卿在條約締結之後，致艾森豪總統一份備忘錄，表明國民政府在美國不同意的情況下，不能自台、澎、金、馬等地對中國大陸使用武力，也不可將軍事裝備自台、澎移轉到金、馬。<sup>54</sup>「中美共同防禦條約」的條文使美國被捲入中國內戰的可能性減至最低，但美國對台灣的保護自杜魯門總統口頭單方面的聲明，演變成艾森豪政府以國際條約方式的正式承諾。

在「中美共同防禦條約」尚未由參議院正式批准之前，中共於一九五五年一月攻擊一江山及大陳群島。一月二十日的國家安全會議，杜勒斯國務卿建議艾森豪總統協助國民政府撤出大陳島，並要求國會授權總統在必要時，可在台灣海峽地區使用武力。<sup>55</sup>一月二

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 925.

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 929; 自由中國半月刊，卷十一，期十二（一九五四年十二月十六日），頁三七三。

<sup>55</sup> U.S. Department of State, *FRUS, 1955-1957*, Vol. 2, *China* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1986), pp. 71-72, 80-81.

十九日，國會以八十五票對三票通過「台灣決議案」(Formosa Resolution)，授權美國總統「於其認為必要時得使用美國武裝部隊確保台灣、澎湖及該地區有關障地與領土之安全」。<sup>56</sup>此一「台灣決議案」暗示美國協防的範圍，將可擴及金門及馬祖地區。

美國在協助國民政府撤出大陳之後，杜勒斯國務卿誤判中共在台灣海峽的侵略動機，他於一九五五年三月建議艾森豪考慮在必要時，對中共使用核子武器。<sup>57</sup>在一連串的國家安全會議上(三月十日、二十四日及三十一日)，艾森豪政府深入討論使用核子武器的問題。艾森豪總統及三軍參謀首長聯席會議主席瑞德福(Arthur W. Radford)均贊成杜勒斯的看法，而使中共成為艾森豪政府「新展望」(New Look)圍堵戰略下，第一個受美國核子威脅的對象。<sup>58</sup>針對中共在韓戰停戰協定簽字前的軍事攻擊行動，艾森豪總統曾於一九五三年七月表示不再視韓戰為有限戰爭，暗示可能對中共使用核子武器。艾森豪政府在短短兩年內，數度對中共威脅使用核子武器，不應只是虛張聲勢。<sup>59</sup>

從一九五〇年初至一九五五年三月，美國政府對國民政府由棄守台灣到考慮以核子保護傘協防。這鉅大的政策變化與韓戰爆發、中共介入韓戰有莫大的關聯。美國協防台灣，遏制中共武力犯台，但另一方面，對國民政府軍事攻擊大陸的行動，亦設下多層限制。台灣安全問題不僅困擾杜魯門總統，也是艾森豪總統任內初期最嚴重的挑戰之一。<sup>60</sup>

<sup>56</sup> Stephen P. Gibert and William M. Carpenter, eds., *America and Island China: A Documentary History* (Lanham, MD: University Press of America, 1989), p. 130.

<sup>57</sup> 何迪，「台海危機和中國對金門、馬祖政策的形成」，美國研究(北京)，第二期(一九八八年)，頁四七。

<sup>58</sup> *FRUS, 1955-1957*, Vol. 2, pp. 347, 390, 433.

<sup>59</sup> *China: U.S. Policy since 1945*, p. 101. 一九五四年八月，艾森豪曾把中共帆船船隊、杜勒斯曾把中國大陸沿岸視為美國核子武器攻擊的目標。請見 Gaddis, *The Long Peace*, pp. 133-134.

<sup>60</sup> Dwight D. Eisenhower, *The White House Years: Mandate for Change, 1953-1956* (New York: Doubleday, 1963), p. 459.

表一：韓戰與美國對台政策對照

時間	韓戰戰場	美國對台政策
1950年 6月	北韓南侵、漢城淪陷	台海中立化、台灣地位未定論
7月— 8月	美、韓及聯合國軍退守釜山防禦圈	決定對台軍援，派遣軍需調查團、任命藍欽為公使兼臨時代辦，麥克阿瑟訪台
9月	仁川登陸、收復漢城	
10月—11月	美軍越過三十八度線，佔領平壤，中共介入韓戰並兩度發動猛烈攻擊	美國經濟合作署署長福斯特訪台，對台經援大幅增加
12月	美軍撤出平壤，撤至三十八度線以南，中共發動第三階段猛烈攻擊	麥克阿瑟考慮動用國民政府部隊
1951年 1月— 2月	漢城淪陷，中共發動第四階段猛烈攻擊	美國與國民政府達成「共同防衛援助協定」
3月	收復漢城	麥克阿瑟考主張動用國民政府部隊 決定成立駐台美軍軍事援助顧問團
4月	麥克阿瑟被解職，李奇威（Matthew B. Ridgway）取代之，中共發動第五階段猛烈攻擊	
5月		美國國家安全會議決定，若中共擴大韓戰戰場，考慮動用國民政府部隊封鎖中國大陸海岸

## 94 韓戰對中美關係的影響

7月	韓戰停戰談判開始，韓戰陷入僵局	
11月		美國支持中華民國在聯合國的代表權
1952年 2月		支持國民政府在聯合國控告蘇聯，促成中日和約談判
5月	克拉克 (Mark Clark) 取代李奇威為聯合國軍駐韓指揮官	
12月	艾森豪訪問韓國	
1953年 2月		艾森豪總統宣佈解除台海中立化
3月		國民政府向美國建議簽訂安全條約
4月		決定提供F-84戰機給台灣
7月	中共發動最後階段猛烈攻擊，停戰協定達成	對台軍援可擴大使用於金門、馬祖，決定提供二艘驅逐艦給台灣

---

## 貳、韓戰對中美政治關係的影響

### 一、台灣地位未定論

早在韓戰爆發之前，杜魯門政府內部官員就有台灣法律地位未定的倡議。一九四九年四月十五日，國務卿艾奇遜的新聞助理麥克德蒙 (Michael J. McDermont) 曾公開表示：「台灣的地位就如戰時的庫頁島，兩者的最後地位要等到美國和日本締結和平條約之後才能確定」。這就是台灣法律地位未定論的由來。當時，國務

院政策設計處處長肯楠（George F. Kennan）也支持此一論調，並建議杜魯門政府先由「國際列強或美國」在台灣建立一個臨時性政權，再舉行當地居民公民投票以決定台灣、澎湖的地位。<sup>61</sup>

杜魯門總統顯然沒有接受上述的建議，所以在一九五〇年一月五日，引述依一九四三年「開羅宣言」，一九四五年「波茨坦宣言」，美國接受中國在島上管轄權的行使。此處的中國指中華民國，但依美國判斷台灣安全岌岌可危，中共攻佔之後，台灣仍應屬中國的領土。一九五〇年五月，美國政府一度曾向菲律賓總統季里諾（Elpidio Quirino）詢問若台灣失守，接納蔣介石總統及國民黨高階層官員至菲律賓避難的可行性。菲律賓的答覆是不歡迎。<sup>62</sup>另外一方面，當時的國務院顧問杜勒斯和東亞助理國務卿魯斯克（Dean Rusk）一致認為由於沒有一項國際條約已確定台灣的法律地位，美國應將台灣予以中立化。<sup>63</sup>

韓戰爆發之後，杜魯門總統才公開採納「台海中立化」的建議，而它的基礎是建立在台灣法律地位未定的論點之上：「台灣之未來地位需俟該地安全恢復及對日和約簽訂後再行決定，或由聯合國予以考慮」。<sup>64</sup>在台灣法律地位一事上予以模糊，美國認為它和聯合國就有更多抉擇的空間，也可拒斥中共宣稱對台灣擁有主權的聲明。第七艦隊在台灣海峽巡弋也不會因此而被視為介入中國內戰。

中華民國政府無法接受台灣地位未定的論調，一九五〇年六月二十八日，表示原則上接受暫時停止攻擊中國大陸的行動，但重申接受「台海中立化」的建議，當不影響開羅會議關於台灣未來地位之決定，亦不影響中國對於台灣的主權。美國政府官員對於台灣地位未定的說法，一直持續到一九七二年才終止。美國在一九七二年

---

<sup>61</sup> U.S. Department of State, *FRUS, 1949*, Vol. 9, *The Far East: China* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1975), pp. 328, 357.

<sup>62</sup> *FRUS, 1950*, Vol. 6, p. 346.

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 350. 韓戰爆發之後，一九五〇年十月，艾奇遜及杜勒斯考慮經由聯合國安排，使台灣地位永遠中立化。見 Gaddis, *The Long Peace*, p. 87.

<sup>64</sup> Truman, *Years of Trial and Hope*, p. 339.

「上海公報」上，公開宣佈認知（acknowledge）「在臺灣海峽兩邊的所有中國人都認為只有一個中國，台灣是中國的一部分」。<sup>65</sup>

由於主張台灣地位未定論，部分美國意見領袖和海外台獨份子就提出以台灣公民投票或聯合國託管方式，來促成台灣獨立或兩個中國的實現。譬如，美國參議員摩斯（Wayne Morse；民主黨，奧瑞岡州）和基霍佛（Estes E. Kefauver；民主黨，田納西州）建議由聯合國託管台灣，來解除一九五五年台海危機。<sup>66</sup>一九五九年，施伯樂（Robert A. Scalapino）在「康隆報告」（Conlon Report）中建議，成立「台灣共和國」（Republic of Taiwan）之後，再舉行公民投票以提高此一新共和國的合法性。<sup>67</sup>在日本的台灣獨立運動領袖廖文毅也主張由聯合國監督下，在台灣舉行公民投票，以決定台灣的前途。<sup>68</sup>

兩個中國是台灣地位未定論下的另一個可能發展。一九五五年一月十九日，艾森豪總統在記者會上表示：美國政府經常研究承認國民政府及中共各自為獨立國家的可行性。<sup>69</sup>艾森豪總統亦歡迎以聯合國介入方式，來安排台海停火案，解除因一江山島淪陷所引起的台海緊張局勢。由美國政府的觀點，可知艾森豪總統認為兩個中國方案，不但可將台灣問題予以國際化，也較能取得美國盟邦的共識，避免在台海危機中，美國陷入孤立無援的立場。但是，中華民國、中共、海外台獨運動組織一致反對兩個中國的方案。

---

<sup>65</sup> Gibert and Carpenter, *America and Island China*, p. 113.

<sup>66</sup> *New York Times*, January 23, 1955, p. 3; April 3, 1955, p. 2.

<sup>67</sup> U.S. Congress, Senate, committee on Foreign Relations, *United States Foreign Policy*, compilation of studies, prepared under the Direction of Committee of Foreign Relations, 86th Congress, 2nd Session, Vol. 1 (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1960), pp. 5549-551.

<sup>68</sup> Thomas W. I. Liao, "Formosa and China," *Far Eastern Economic Review*, May 15, 1958, p. 620; Lung-chu Chen and Harold D. Lasswell, *Formosa, China, and the United Nations* (New York: St. Martin's Press, 1967), pp. 150-155.

<sup>69</sup> *New York Times*, January 20, 1955, p. A3; Arthur Dean, "United States Foreign Policy and Formosa," *Foreign Affairs*, Vol. 33, No. 3 (April 1955), pp. 360-375.



## 二、中華民國的國際地位

雖然在韓戰之後，美國決策者認定台灣法律地位未定，但在中共干預韓戰的情況下，勢必要阻止中共進入聯合國，採取支持中華民國的立場。美國首先利用聯合國來對中共加以譴責。例如，一九五一年二月，聯合國大會譴責中共為侵略者；五月，聯合國大會建議各會員國禁運（embargo）武器、彈藥及其他戰略物資給中共。中華民國在聯合國代表權的問題，也因韓戰產生了有利的變化。

一九五〇年三月，在韓戰爆發之前，聯合國秘書長賴伊（Trygve Lie）曾遊說讓中共加入聯合國。針對賴伊的遊說，國務卿艾奇遜明白表示，美國不會對中共加入聯合國投贊成票，但也將避免使用否決權，端視多數聯合國會員的決定。<sup>70</sup>在當時聯合國安全理事會十一個理事國中，有五個理事國（蘇聯、英國、印度、挪威及南斯拉夫）承認中共。美國若在中國代表權問題上運用否決權，可排除中華民國遭聯合國排除的可能性。<sup>71</sup>

聯合國大會第五屆常會在一九五〇年九月，決定任命組成「七國委員會」，包括加拿大、厄瓜多爾、印度、伊拉克、墨西哥、菲律賓及波蘭，針對中國代表權問題展開調查。但到了一九五一年十月所公佈的調查報告，建議在此問題上，不要採取具體、實質的改變。一九五〇年末，中共代表伍修權在聯合國安全理事會控訴美國「武裝侵略台灣」及宣稱有十六個國家贊成中共進入聯合國，使得中國代表權問題更加複雜。<sup>72</sup>一九五一年十一月，泰國針對蘇聯驅逐中華民國代表的提案，在聯合國的總務委員會（General Committee）上，建議大會第六屆常會緩議中國代表權的討論。泰國的建議獲三十七票贊成，十一票反對，四票棄權，為聯合國大會所採納。這種擱置討論的決議在日後為美國一再援用，至一九六〇年，美國每年均提出擱置中國代表權討論的建議。聯合國大會的投票也

<sup>70</sup> *China: U.S. Policy since 1945*, p. 89.

<sup>71</sup> 顧維鈞回憶錄，卷七（北京：中華書局，一九八八年），頁七〇二。

<sup>72</sup> 偉大的抗美援朝運動，頁四十八。

顯示自一九五一年至一九六〇年，每年均有過半數的會員國贊成以緩議方式來阻止中共進入聯合國，確保中華民國在聯合國的席位。<sup>73</sup>

自一九五一年起至一九七一年，美國國會每年均以決議案方式、反對中共進入聯合國。<sup>74</sup>美國民間的「一百萬人反對中共進入聯合國委員會」(The Committee of One Million Against the Admission of Communist China)亦於一九五三年開始有了雛型。美國基於中共介入韓戰，認定中共為侵略者、不愛好和平，不符合聯合國憲章第四條會員資格的規定。一九五一年五月十八日，東亞助理國務卿魯斯克公開表明此一立場：

北平政權可能是蘇聯的一個殖民政府，換言之，是一個更大規模的蘇維埃滿州國。……它不能在國際上，代表中國發言。

我們承認中華民國國民政府，儘管它所能控制的領土極為有限。我們相信國民政府更能真正代表絕大多數中國人的意見，特別是企盼脫離外國控制的歷史傳統。<sup>75</sup>

一九五二年，美國政府改變原先冷淡的態度，轉而支持中華民國在聯合國控告蘇聯違反一九四五年中蘇友好同盟條約。國民政府駐聯合國代表蔣廷黻在一九四九年九月及一九五〇年九月，兩度在聯合國大會提案譴責蘇聯「阻擾中華民國政府於日本投降後，在東北重建中國主權」，並且指控蘇聯以軍援及經援協助中共對付國民政府。<sup>76</sup>但是，兩次的提案均無結果。到了一九五二年二月一日，聯合國大會才通過中華民國的控蘇案，認定蘇聯「未能履行」

---

<sup>73</sup> *U.N. Yearbook. 1951*, p. 265; Kuo-chang Wang, *U.N. Voting on Chinese Representation* (Taipei: Institute of American Culture, Academia Sinica, 1984), p. 26.

<sup>74</sup> *China: U.S. Policy since 1945*, p. 94.

<sup>75</sup> *FRUS, 1951*, Vol. 7, p. 1672.

<sup>76</sup> *China Handbook, 1952-1953*, p. 131.

(has failed to carry out) 中蘇友好同盟條約。依中華民國政府的說法，在控蘇案成立的過程，美國、古巴、秘魯三個國家出力最多。<sup>77</sup>

代表聯合國在韓國進行停戰談判的美國政府，由於堅持戰俘自由遣返 (voluntary repatriation) 的原則，也使中華民國增加許多政治利益。四分之三的「中國抗美援朝軍」戰俘，約計一萬四千人，決定到台灣而不回中國大陸，使中華民國增強在聯合國的地位。<sup>78</sup> 這些反共義士在一九五四年一月抵達台灣。中華民國日後決定訂一月二十三日為自由日，並促使亞洲人民反共聯盟於一九五四年在韓國成立。

中華民國政府與其他國家的雙邊外交關係，因中共介入韓戰而免於嚴重的挑戰。若中共不介入韓戰，國民政府因喪失大陸而導致的外交挫敗，當可預期。一九五〇年，除了共黨國家外，只有一些歐洲國家如丹麥、荷蘭、挪威、瑞典、芬蘭、瑞士、英國，和一些亞洲國家如印度、巴基斯坦、印尼、緬甸、錫蘭及以色列，轉而承認「中華人民共和國」。一九五二年，中華民國和四十個國家維持雙邊外交關係，而只有二十四個國家承認中共。<sup>79</sup> 另外，最重要的是國民政府在美國斡旋之下，在一九五二年和日本簽訂和平條約。

韓戰爆發之後，國務院顧問杜勒斯曾經探詢中華民國政府關於對日和平條約的意見。但隨後，美國和英國為了那一個中國（中華民國或中共）應代表出席舊金山對日和約，而遲疑不決。最後，國共雙方均被摒除。中華民國蔣介石總統在一九五一年六月十八日，抗議美、英此一歧視待遇，並重申只有中華民國才有資格和其他盟邦，共同平等參與對日和約的簽訂。<sup>80</sup>

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 130; *Department of State Bulletin*, February 11, 1952, pp. 219-224; 顧維鈞回憶錄，卷八，頁一六一。

<sup>78</sup> Rankin, *China Assignment*, pp. 188-189.

<sup>79</sup> 一九五二年中華民國年鑑（台北：中華民國年鑑社，一九五二年），頁三六二。

<sup>80</sup> *China Handbook, 1952-1953*, p. 160. 顧維鈞回憶錄，卷九（北京：中華書局，一九八九年），頁一一五至一三八；請亦參閱金山和約與中日和約的關係（台北：中華民國外交問題研究會，一九六六年），頁一一九至一六八。

針對在舊金山多邊和約之後，日本是否與中華民國簽訂雙邊和平條約，美國政府和英國有不同的意見。英國希望日本等到舊金山和約正式生效之後，日本取得完全自主權後，才決定與那一個中國簽訂和平條約。<sup>81</sup>杜勒斯和參議員史巴克曼（John Sparkman；民主黨，阿拉巴馬州）、參議員史密斯（Howard Alexander Smith；共和黨，新澤西州）等人公開表示：若日本早日與中華民國締結和平條約，美國參議院對舊金山和約行使同意權時，才能順利通過。<sup>82</sup>

日本雖然不願視中華民國代表唯一合法的中國政府，但不能不考慮中華民國擁有聯合國安全理事會席位，對日本參與國際組織的申請案將產生作用。由於中共介入韓戰及一九五〇年二月的中（共）蘇友好同盟互助條約（以日本為假想敵），更使日本無法與中共簽訂和平條約。

一九五一年十二月二十四日，日本首相吉田茂（Shigeru Yoshida）根據杜勒斯事先擬定之草稿，致函給杜勒斯，表明日本願意和中國國民政府簽訂和平條約。美國國務院認為「吉田茂書簡」排除日本與中華民國簽訂和約的主要障礙，台北應該感謝（appreciate）美國的協助。<sup>83</sup>在中、日雙方展開和約談判前一星期，一九五二年二月八日，國務卿艾奇遜指示美國駐華公使藍欽，在必要時，美國願意斡旋中、日雙方順利完成和約的談判工作。<sup>84</sup>若沒有美國擔任觸媒者（animator），甚至是斡旋者（good officer）的角色，中華民國不大可能在一九五二年四月，順利與日本簽訂和平條約。

### 三、國民黨的改革

一九五〇年三月一日之前，蔣介石未復職擔任國民政府總統，

<sup>81</sup> *FRUS, 1952-1954*, Vol. 14, p. 1082.

<sup>82</sup> *Ibid.*, pp. 1074, 1076, 1078, 1080.

<sup>83</sup> *Ibid.*, p. 1087; U.S. Department of State, *FRUS, 1951*, Vol. 6, *Asia and the Pacific* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1977), pp. 1445-1446; 1466-1467.

<sup>84</sup> *FRUS, 1952-1954*, Vol. 14, p. 1146.

而李宗仁代總統又在美國滯留的情況下，杜魯門政府除了不支持在台灣的國民政府外，對李宗仁的動向也必須密切注意。<sup>85</sup>蔣介石總統復職之後，立刻進行一連串的政治改革，洗刷國民政府貪污腐敗的形象，並以此爭取美國的援助。國民政府於一九五〇年首度在台灣進行鄉、縣地方官員選舉，並於一九五一年進行省議員選舉。除此之外，蔣介石總裁更於一九五〇年八月籌組中央改造委員會，取代國民黨原有的中央執行委員會和中央監察委員會。韓戰爆發並未使國民政府在台灣的有限、指導式的政治改革受到阻礙。<sup>86</sup>韓戰結束（一九五三年七月）也沒有使國民政府在台、澎、金、馬施行戒嚴的決心稍戢。

中國大陸淪陷之前，國民政府擔心中國共產黨在台灣內部進行顛覆，故凍結一九四七年憲法所保障的組黨自由、言論自由。譬如，一九四九年六月公佈的懲治叛亂條例第六條及第七條規定：「散佈謠言或傳播不實的消息，足以妨害治安或動搖人心者」及「以文字、圖書、演說為有利於叛徒之宣傳者」，最少要處以七年以上有期徒刑。<sup>87</sup>一九五〇年代初期，中華民國政府視匪諜及其同路人（而非台獨份子）為台灣安全的最大破壞者。一九五一年，國民政府頒佈為期七十天的匪諜寬減條例；一九五二年至少處決四十四名涉嫌顛覆的共產黨員。<sup>88</sup>國民政府媒体公開報導槍決匪諜案件，藉

---

<sup>85</sup> 李宗仁口述，唐德剛撰寫，*李宗仁回憶錄*（廣西：人民出版社，一九八〇年），頁一〇二四至一〇三四。

<sup>86</sup> Hung-mao Tien, *The Great Transition: Political and Social Change in the Republic of China* (Stanford: Hoover Institution Press, 1989), pp. 66-68; Alan P.L. Liu, *Phoenix and the Lame Lion: Modernization in Taiwan and Mainland China, 1950-1980* (Stanford: Hoover Institution Press, 1987), pp. 77-83; *中央日報*，一九五〇年七月二十三日，版一。

<sup>87</sup> *Amnesty International Brief, Taiwan (Republic of China)*, October 1976, pp. 5-6.

<sup>88</sup> *New York Times*, December 2, 1951, p. 12; January 7, 1952, p. 4; March 12, 1952, p. 11; March 27, 1952, p. 9; April 6, 1952, p. 59; May 31, 1952, p. 5; November 30, 1952, p. 28; December 8, 1952, p. 3; December 15, 1952, p. 3; December 18, 1952, p. 6.

此收殺雞儆猴之效。

以自由派學者如胡適、殷海光、雷震為骨幹的「自由中國」雙週刊，一九四九年在台灣創刊發行，並被允許有不同的批判意見，但國民政府卻不容許它走上組黨的道路。所以，當一九六〇年雷震準備組成「中國民主黨」前夕，國民政府立即以鐵腕政策加以遏制。美國政府雖然一直想在台灣內外培植反對黨或第三勢力，均遭失敗。胡適、顧維鈞、蔣廷黻等人曾被懷疑有在國、共兩黨之外，籌組第三政黨的可能性，而在香港的前國民黨將領如許崇智、在台灣的孫立人將軍都曾為美國政府考慮加以扶持。<sup>89</sup>

一九五一年，杜魯門政府在國家安全會議48/5方案中，表明鼓勵國民黨政權從事政治改革，以提升國民政府聲譽及對中國大陸的影響。<sup>90</sup>對於國民政府有限的政治改革及偶發的政治事件（如一九五五年吳國楨、孫立人案及一九五七年五二四反美事件）避免採取降低軍、經援助的作法。

### 叁、韓戰對中美經濟關係的影響

杜魯門總統在一九五〇年一月五日宣佈不提供軍援給台灣，但他允准繼續以經濟援助台灣。然而，美國對台經援的項目極為有限，參議員諾蘭（William F. Knowland；共和黨，加州）曾向國務卿艾奇遜抱怨，美國經濟合作總署（Economic Cooperation Administration）對台灣的經援，除了運送肥料及農村復興計劃外，其餘均在一九五〇年初就已陷入停止狀態。<sup>91</sup>

即使在韓戰爆發之後，一九五〇年八月，艾奇遜仍限制經濟合作總署在台灣所扮演的角色。國務卿艾奇遜致美國駐華使館的一項電訊，表明：

美國對台經援，並非要擴大參與或為國民政府肩負所

<sup>89</sup> 顧維鈞回憶錄，卷八，頁五十七，八十二，二一八，二二九及三〇九。

<sup>90</sup> *FRUS, 1951*, Vol. 6, p. 38.

<sup>91</sup> *FRUS, 1950*, Vol. 6, p. 261.

有責任。譬如，若經濟合作總署和中華民國政府共同正式承擔責任，而被視為美國保證台灣經濟發展，那將是不明智的做法。<sup>92</sup>

韓戰爆發之前，幸賴美國參議員諾蘭及史密斯等人協助，才能使「一九四八年援華法案」(China Aid Act of 1948)有效期延長，未用完款項並可轉用於台灣。但是，至一九五〇年十一月為止，美國對台灣只提供二千一百萬的美元經援，而當時台灣的外債約九千萬美元。<sup>93</sup>美國對台的經援政策，一直到一九五〇年十一月經濟合作署署長福斯特(William C. Foster)訪問台灣，才有明顯的改變。美國對台灣的經援不但增加，而且在計劃內容也增加多樣性。<sup>94</sup>此一改變不但和韓戰戰局有關，杜魯門政府增加對台經援，也可降低美國國會親國民政府人士阻撓歐洲安全計劃的機會。

美國自一九五一年開始至一九六五年為止，對台灣提供十四億美元的經援及二十五億美元的軍援。<sup>95</sup>依據傑克比(Neil Jacoby)的比較分析，對台美援約佔美國對東亞地區每年援助總額的百分之十五至二十五之間；一九五四年至一九五五年佔百分之四十七是韓戰結束後比例最高的一年。<sup>96</sup>就八百萬人口(一九五二年)至一千二百萬人口(一九六五年)的台灣而言，美援數目算是具有規模的。

美援期間，美國駐台處理外援機構曾數度更名，譬如美國「經濟合作總署中國分署」於一九五二年一月更名為美國「共同安全總署中國分署」(Mutual Security Agency, Mission to China)。一九五三年八月再更名為美國「國外業務總署駐華共同安全分署」(Foreign Operations Administration, Mutual Security Mission to China)；一九五五年七月又改名為美國「國際合作總署駐

<sup>92</sup> *Ibid.*, p. 436.

<sup>93</sup> *FRUS, 1952-1954*, Vol. 14, p. 1056; Rankin, *China Assignment*, p. 70.

<sup>94</sup> *China Handbook, 1951*, p. 116; Rankin, *China Assignment*, p. 75.

<sup>95</sup> K.T. Li, *The Evolution of Policy behind Taiwan's Development Success* (New Haven: Yale University Press, 1988), p. 55.

<sup>96</sup> Neil H. Jacoby, *U.S. Aid to Taiwan* (New York: Frederick A. Praeger, 1966), p. 11.

華共同安全分署」(International Cooperation Administration, Mutual Security Mission to China)。中華民國則成立數個處理美援機構，其中行政院「美援運用委員會」(Council for United States Aid)及「中國農村復興聯合委員會」(The Joint Commission on Rural Reconstruction in China)早於一九四八年在中國大陸成立，然後播遷來台。在台設立的美援機構有「台灣省美援運用聯合委員會」(一九四九年成立)及行政院「經濟安定委員會」(一九五三年成立)。<sup>97</sup>

第二次世界大戰之後，美國對外援助除了人道立場外，尚有其他政治目的。譬如，美國利用外援影響受援國家政治穩定並免於共黨威脅。美國也利用外援影響受援國家的內政及外交政策(如一九六三年對越南吳廷琰政權的態度)或拉攏受援國家加入美國同盟體系(如一九七八年後對埃及的立場)。韓戰爆發之前，由於杜魯門政府對國民政府的前途不樂觀，除停止軍援外，經援也幾乎陷於停頓。韓戰爆發之後，隨著中美雙方政治、軍事關係的變化，美國對台的經援可使台灣局勢穩定，降低共黨顛覆的機會。一九五二年，根據美國「共同安全總署中國分署」的說法，美國經援台灣有四項目標：一、維持台灣經濟穩定；二、支援美國對台軍援計劃；三、增加台灣農業生產並改善農村生活；四、重建、發展台灣工業基本設施，使台灣自給自足。<sup>98</sup>

一九五一年至一九五五年會計年度，美國至少承諾五億七百萬經援給台灣，平均每年約一億美元。(請見表二)若以一九五二年為例，美國對台經援計劃可分為四大類：一、物資供給計劃(佔百分之五十八)；二、工業計劃(佔百分之二十四)；三、共同用途項目(佔百分之十六)；四、技術援助及農村復興聯合委員會計劃(佔百分之二)。<sup>99</sup>

---

<sup>97</sup> 趙既昌，*美援的運用*(台北：聯經出版公司，一九八五年)，頁二〇七至二七一。

<sup>98</sup> *FRUS, 1952-1954*, Vol. 14, p. 54.

<sup>99</sup> *China Handbook, 1952-1953*, p. 301.



表二：一九五一年至一九五九年會計年度

美國對台經援數目（以百萬美元為基準）

會計年度	承諾	實際到達
1951	83.4	37.1
1952	82.9	91.2
1953	100.6	86.1
1954	108.3	75.6
1955	132.0	94.5
1956	101.6	105.4
1957	106.9	100.3
1958	81.7	101.4
1959	124.5	95.6
1960	108.1	88.5
1961	97.3	128.3
1962	67.3	112.6
1963	84.6	89.5
1964	143.5	67.0
1965	61.5	83.2

資料來源：Neil H. Jacoby, *U.S. Aid to Taiwan* (New York: Frederick A. Praeger, 1966), p. 44. Cf. *Taiwan Statistical Data Book, 1989* (Taipei: Council for Economic Planning and Development, 1989), pp. 252-53.

一九五〇年代初期，台灣由於外匯存底短缺，導致物資嚴重匱乏，可能引起物價暴漲。因此，早期的美國經援數目大部分用於物資供給計劃，進口台灣所需要的紡織品、黃豆、麥類、麵粉、肥料、醫藥品等項目。台灣出口以糖、米為大宗，但對外貿易收支無法平衡。一九五一年至一九五六年，台灣入超的百分之九十由美援補助；

換言之，台灣進口的百分之四十是美援所補助。<sup>100</sup>

美援用於台灣工業計劃的目標，旨在使台灣工業基礎得以擴充，包括電力、鐵路、公路、電訊、港口、造船、礦業、水庫等興建項目。譬如，一九五二年，美援支助下的高雄港十號碼頭、天輪發電廠先後完工；一九五三年，美援協助興建的西螺大橋也開始通車；一九五五年，美援支助興建石門水庫。

美國對台經援之中的共同用途項目是指支援軍援的用途。美國除了軍援台灣之外，運用經援的共同用途項目補貼台灣軍隊的物資需要，譬如，軍用油品、機場及軍營設施建築材料等。一九五五年，國民政府要求美國協助安置退除役官兵。一九五六年至一九五九年，美援安置退除役官兵約六萬六千人，安置費用平均每人約六三〇美元，一共使用美援四千二百萬美元。美援的退除役官兵方案，大部分用於醫療、輔導就業及東西橫貫公路興建計劃。<sup>101</sup>

美援的技術援助項目旨在培養中華民國技術專家，譬如一九五一年八月，行政院「美援運用委員會」開始派遣人員赴美國考察研習，而其中以農業和工礦人員的比例最高。<sup>102</sup>此外，一九五五年及一九五六年，在美援支助下，中國生產力中心及台灣手工業推廣中心先後成立。

根據一九五三年美國「共同安全法案」(Mutual Security Act)，美國國內剩餘農產品(surplus agricultural commodities)售予台灣後，銷售所得的百分之七十轉為贈予國民政府。除此之外，美援亦協助「中國農村復興聯合委員會」改善台灣的農業，如健全農會組織、改進灌溉系統、農村衛生及補助耕者有其田計劃。<sup>103</sup>

若沒有美國的經濟援助，台灣的經濟在一九五〇年代初期有可能衰退不前。一九五〇年，台灣該年零售價格漲價百分之五十八。

---

<sup>100</sup> Samuel P.S. Ho, *Economic Development of Taiwan, 1860-1970* (New Haven: Yale University Press, 1978), p. 115.

<sup>101</sup> 趙既昌，*美援的運用*，頁二二八。

<sup>102</sup> 同前註，頁三十。

<sup>103</sup> 同前註，頁三十二，一二〇。

一九四九年中期至一九五一年，台灣批發價格漲了百分之四百。一九五一年初，國民政府所擁有的黃金及外匯存底幾乎為零。<sup>104</sup>由於缺少外匯，國民政府被迫撤銷一些駐外的公使館及領事館（以中東及南美洲居多），並積欠聯合國約五百萬美元會費及世界銀行三百萬美元會費。<sup>105</sup>一九五〇年代初期，國民政府總預算中約有百分之八十用於國防，百分之十四的台灣男性人口在軍中服役，影響台灣經濟發展至鉅。<sup>106</sup>美援挹注入台灣之後，早期最明顯的影響是使台灣的通貨膨脹得到控制。一九五三年至一九六二年，台灣每年批發價格上漲率平均為百分之七點六。<sup>107</sup>美國國家安全會議在一份報告中指出，若在一九五一年及一九五二年會計年度，美國共同安全總署沒有經援國民政府，台灣可能因嚴重的通貨膨脹而導致經濟崩潰。<sup>108</sup>

一九五一年至一九六五年的美援，為台灣日後的經濟、政治及社會發展打下良好的基礎。在美援期間，台灣的工業成品取代農產品成為出口大宗，而私人企業也逐漸在台灣工業取得領先的地位。一九五〇年代，台灣除了美援之外，沒有其他國家的投資，美援佔台灣內部資金形成的百分之四十以上。<sup>109</sup>根據傑克比的分析，美援對台灣經濟發展有直接的效應：

美援使台灣國民生產所得總額年增率加倍，也使個人平均生產所得增加四倍。美援使台灣在一九六四年的生活水準，能提早三十年就可實現。若無美援，預計到一九八三年之前，每年國民生產總額只能增加百分之三點五。一九六四年的國民生產總額只能有百分之

---

<sup>104</sup> *FRUS, 1952-1954*, Vol. 14, pp. 56-57, 325.

<sup>105</sup> 顧維鈞回憶錄，卷八，頁八十八，三八五，三八七。

<sup>106</sup> Ho, *Economic Development of Taiwan*, p. 107.

<sup>107</sup> *Taiwan Statistical Data Book, 1989* (Taipei: Council for Economic Planning and Development, 1989), p. 181.

<sup>108</sup> *FRUS, 1952-1954*, Vol. 14, p. 57.

<sup>109</sup> Ho, *Economic Development of Taiwan*, p. 115.

五十八的數值。一九六四年的國民生產總額要到一九八〇年才能達成。一九六四年每人平均生產所得，必須到一九八五年才能達到同樣的數值。<sup>110</sup>

美援雖是台灣經濟發展成功的重要因素，倘無台灣人民辛勞工作、政府有效率發展策略和日本殖民時代留下的基礎，十四億美元的美國經援不可能會發揮如此效用。<sup>111</sup>美援期間，台灣陸續進行四期四年經濟建設計劃；美國到一九五〇年代末期，赫樂遜（Wesley C. Haraldson）擔任美國「國際合作總署駐華共同安全分署」署長時期，才公開對台灣經濟發展策略提出具體的建議。<sup>112</sup>美國在執行美援計劃期間，並沒有對國民政府龐大軍費所造成的經濟影響進行評估，美援對台灣政治及社會的影響也沒有加以分析。美國政府沒有將經援當作促使台灣政治改革的工具。在國民政府威權統治下，所造成的政治穩定局面使台灣經濟成長不受阻礙。但是，美援執行的結果造成台灣政治發展速度遠落於經濟發展之後。<sup>113</sup>韓戰之前，國民政府任命吳國楨為台灣省主席、孫立人為陸軍總司令，藉著他們的背景，希望能爭取到美援。<sup>114</sup>一九五五年，吳國楨和孫立人先後離職，無法見容於國民黨政權。美國政府沒有採取強烈措施，對台灣的經援在一九五六年雖有減少，但主要是因第一次台海危機結束的關係。<sup>115</sup>

在美援未結束之前，台灣自一九六一年開始進行「先鋒計劃」，以農業發展、技術協助方式協助非洲國家，一方面爭取此等國家在

<sup>110</sup> Jacoby, *U.S. Aid to Taiwan*, p. 152.

<sup>111</sup> Walter Galeson, ed., *Economic Growth and Structural Change in Taiwan: The Postwar Experience of the Republic of China* (Ithaca: Cornell University Press, 1979), pp. 371-378; Shirley W.Y. Kuo, *The Taiwan Economy in Transition* (Boulder: Westview Press, 1983), p. 19.

<sup>112</sup> 趙既昌，*美援的運用*，頁十七至二十一。

<sup>113</sup> Jacoby, *U.S. Aid to Taiwan*, p. 244.

<sup>114</sup> Chang, *Truman's Policy Toward Taiwan*, pp. 22, 37.

<sup>115</sup> *New York Times*, August 22, 1955, p. 3; November 28, 1955, p. 17.

聯合國支持中華民國的會籍，另一方面藉「綠色革命」(green revolution)改善台灣的國際形象。一九八八年，台北成立「海外經濟合作發展基金」計劃，除了想突破外交僵局之外，台灣由大量接受美援到有能對外經援，證明台灣運用美援的成功。<sup>116</sup>

## 結 論

韓戰使美國對共黨的圍堵策略起了變化。美國對中共的評價也有了根本的改變。這兩項變化對台灣安全產生了有利的因素。若沒有韓戰爆發，中共很可能於一九五〇年攻擊台灣，完成中國之統一。在台海軍事衝突的狀況下，國民黨的改造運動及國民政府的土地改革，不大可能順利進行。國民政府的國際地位勢必因大陸淪陷，而持續下降。韓戰不但緩和國民政府遭受國、共內戰最後階段的壓力，也使國民政府的對外關係有了轉機。

韓戰爆發之後，杜魯門政府被迫提供軍援給台灣，並且派遣第七艦隊到台灣海峽施行中立化的政策。中共介入韓戰之後，杜魯門政府決定在台灣設立美軍軍事顧問團，並在必要時，運用國民政府軍隊遏制中共對東南亞的擴張政策。中共在韓戰停戰談判的固執態度，及在協定達成前兩星期的大規模攻擊行動，迫使艾森豪總統威脅對中共使用原子武器。當一九五四年九月台海危機爆發後，更使艾森豪政府認真考慮與中華民國簽訂協防條約的事宜。

韓戰使美國政府宣佈台灣的法律地位未定，但並沒有對國民政府在台灣的統治形成嚴重的挑戰。由於台灣地位需在對日和約或由聯合國決定，使美國派遣第七艦隊保衛台灣，能在國際法上找到藉口。中共介入韓戰，杜魯門政府雖然不喜歡國民政府，在反對中共進入聯合國的情況下，不得不承認國民政府是「中國唯一合法的政府」，並協助中、日達成和平條約。國民政府在一九五〇年代初期，一方面進行有限民主改革，一方面亦整肅內部顛覆份子，在台灣

---

<sup>116</sup> *Asia Wall Street Journal*, April 21, 1988. p. 1.

的統治地位穩定後，使得美國政府難以培植能起積極作用的反對勢力。

美國對台灣的經濟援助，因韓戰而大幅成長。美援使台灣在一九五〇年代初期得以免於經濟衰退，也奠定日後台灣的經濟發展。美國政府雖然希望「自由中國」能名符其實，但沒有將經援當作鞭策國民政府民主改革的工具。韓戰及冷戰期間，中、美兩國的決策者都認為一個軍事安全、經濟繁榮的台灣，遠較台灣民主重要得多。

## THE IMPACT OF THE KOREAN WAR ON SINO-AMERICAN RELATIONS

*Cheng-yi Lin*

### Abstract

If there had not been a Korean War, the CCP invasion of Taiwan would probably have taken place in 1950. Whether the already-begun KMT reorganization program and ROC land reform could continue to materialize was a question that worried KMT policymakers.

In the beginning of 1950, the Truman administration was ready to abandon the KMT regime. The US reversed its position on the Taiwan issue after the eruption of the Korean War. The Korean War first compelled the Truman administration to grant military aid to Formosa, and then to dispatch the Seventh Fleet to the Taiwan Strait. US policymakers then decided to establish a MAAG on Taiwan, and to utilize the Nationalist forces, if necessary, to blockade the mainland and deter Chinese Communist expansion in Southeast Asia. It was the Chinese Communist intervention in Korea and its stubbornness in armistice talks that forced the Eisenhower administration to deem necessary a defense pact with Formosa when Quemoy was bombarded in September 1954.

The outbreak of the Korean War further forestalled deterioration of ROC international status. The legal status of Taiwan became undetermined in eyes of US policymakers, but this posed slight challenge to the KMT rule over the island. Chinese Communist intervention in the Korean War prevented their admission into the United Nations, and forced the US to recognize the ROC as the sole legal government of China. The KMT chose national security rather than political liberalization, and wanted its rule unchallenged in Taiwan and kept it that way by forbidding the formation of any US-supported

opposition party.

US economic aid prevented Taiwan from sliding into an economic depression in the 1950s, and greatly contributed to the island's later economic take-off. US economic assistance program, diversified by the Korean War, was aimed at stabilizing Taiwan. The US government encouraged the KMT to conduct political liberalization on the island, however, Washington policymakers refrained from using the threat to halt economic aid as a sanction against KMT impairment of human rights. To both the KMT and US policymakers, a militarily secure and economically viable Taiwan was a higher priority than a democratic Taiwan during the Korean War era.