臺大歷史學報第 69 期
2022 年 6 月，頁 111-165

BIBLID1012-8514(2022)69pp.111-165
2020.3.30 收稿，2022.5.30 通過刊登
DOI: 10.6253/ntuhistory.202206_(69).0003

美國與臺灣地位未定論的起源
——1950 年聯合國「臺灣問題案」研究

蕭 道 中 *

提 要

1950 年 6 月韓戰爆發後，美國總統杜魯門（Harry Truman, 1884-1972）命令美軍進入臺灣海峽巡弋，執行海峽中立政策。在進行這項軍事部署時，杜魯門又表示臺灣島的法律地位尚未確立，其未來應由對日和約或聯合國考慮。此後，美國利用中華人民共和國向聯合國安全理事會控訴美國侵略臺灣的機會，建議安理會討論臺灣問題。並隨即向聯合國第五屆大會提出「臺灣問題案」，建議由聯合國處置臺灣的未來。臺灣問題既是第二次世界大戰的遺緒，又牽涉到中國內戰與國際冷戰等複雜因素；美國的主張因此引起英、印與中華民國等盟友的質疑，也受到社會主義陣營國家的批評。最後在中國人民志願軍加入韓戰的背景下，美國決定讓此案在聯合國大會中緩議擱置。考察其發展過程，將有助於理解冷戰初期臺灣問題的成因，與臺灣地位問題的歷史發展。

關鍵詞：冷戰　聯合國　韓戰　臺灣地位未定論

* 天主教輔仁大學歷史學系副教授
242062 新北市新莊區中正路 510 號；E-mail: 059080@mail.fju.edu.tw

臺灣人文與學術期刊資料庫

前 言
一、中國內戰與臺灣地位問題的醞釀
二、韓戰與臺灣問題案的提出
三、案件的發展
結 語：一個沒有臺灣角色的臺灣問題案

前 言

（一）臺灣島與二戰期間盟國對臺灣的處置[1]

臺灣位於歐亞大陸東南隅，地處東北亞與東南亞交會處。在地理上，北隔東海與朝鮮半島、日本遙望；東北與日本沖繩縣與那國島相距約 110 公里；西邊以臺灣海峽與中國大陸相望，海峽最窄之處直線距離約 130 公里；南方則以巴士海峽與菲律賓列島相隔，最接近處僅 140 餘公里，距呂宋島約 300 公里。在西太平洋由千島群島、日本群島等綿延而下的島鏈中，臺灣位於中間位置。就地緣政治論，臺灣在亞太軍事、經貿路線上皆有其戰略重要性。

臺灣在政治上最早由南島民族（Austronesian Peoples）各族群分地而治。1624 年以後，荷蘭與西班牙曾先後在臺灣的南部與北部建立殖民地。[2]當中國正處明、清政權交替之際，鄭成功（1624-1662）於 1661 年驅逐荷蘭人，在臺建立政權。1683 年清帝國擊敗鄭氏，次年將臺灣正式納入版圖。19 世紀清室中衰，1894 年甲午戰爭敗於日本，臺灣稍後被割讓為日本領土。此後直至 1945 年日本戰敗投降，日本在臺灣行使近

1「臺灣」在地理概念上是臺灣島的簡稱；在政治概念上，除臺灣本島以外，還包含金門、馬祖與澎湖群島等周邊地區。本文所稱「臺灣」多是在政治概念上的意義，如有特別指地理概念者，則用臺灣島稱呼。

2 荷蘭先於 1623 年占領澎湖。

臺灣大學學術期刊資料庫

50 年的統治。

第二次世界大戰期間，同盟國曾對戰後臺灣的歸屬預做政治安排。1943 年 11 月，中、美、英三國領袖在開羅集會，達成「將臺灣、澎湖、滿州歸還中華民國」的決定。[3]開羅會議的決定於 1945 年 7 月同盟國《波茨坦宣言》再次確認，日本復於結束戰爭的《降伏文書》中聲明接受《波茨坦宣言》。[4] 1945 年 10 月，中華民國國軍依盟軍最高統帥（Supreme Commander for the Allied Powers）麥克阿瑟（Douglas MacArthur, 1880-1964）的指令進入臺灣，接受日軍投降，中華民國政府展開對臺灣的治理。[5]

（二）冷戰與中國內戰背景下美國對臺灣地位的再思考

中華民國對臺灣的治理既有歷史的背景，又是依盟國戰時協定與盟

3 開羅會議的決定當時以公報（Communiqué）的形式發布，在日後盟國外交文件與聯合國公文書中，多以《開羅宣言》（*Cairo Declaration*）稱之。其內容見日本國國會，《日本國憲法的誕生》網站，“Cairo Communiqué, December 1, 1943,” accessed January 25, 2022, http://www.ndl.go.jp/constitution/e/shiryo/01/002_46shoshi.html.

4 《波茨坦宣言》第 8 條：「《開羅宣言》之條件必將實施，而日本之主權必將限於本州、北海道、九州、四國及吾人所決定其他小島之內。」見日本國國會，《日本國憲法的誕生》網站，“Proclamation Defining Terms for Japanese Surrender, Issued at Potsdam, July 26, 1945,” accessed July 26, 2016, http://www.ndl.go.jp/constitution/e/etc/c06.html. 《日本投降文件》第 6 條，「余等茲代表天皇與日本政府，及其繼承者，擔任忠實執行《波茨坦宣言》之各項條款，……」見中華民國外交部，《中華民國條約協定資料庫》，accessed June 12, 2022, https://no06.mofa.gov.tw/mofatreatys/Result.aspx?tysubject_c=&tysubject_e=&tysubject_o=&tycountry_c=%e6%97%a5%e6%9c%ac&tycountry_e=%e6%97%a5%e6%9c%ac&tyeffectivedate=&tyeffectivedateE=&tysigneddate=&tysigneddateE=&start=Y&tykeyword=%e6%8a%95%e9%99%8d&Order=Signing&tyclass=.

5 麥克阿瑟於 1945 年 9 月 2 日的受降儀式上對日本代表發布《一般命令第一號》（General Order No. 1），命令在臺日軍向蔣中正委員長投降。見 Department of State, *Foreign Relations of the United States*, 1945, vol. 6: *The British Commonwealth, The Far East* (Washington, DC: U. S. Government Printing Office, 1969), p. 659. 在法理上，中華民國政府獲得同盟國授權，對臺灣擁有治權，至於對臺灣的主權，則仍待未來對日和約完成後完備。

臺灣大學學術期刊資料庫

軍統帥指令而來，其合理性原未受質疑，但國際冷戰與中國內戰情勢的發展令情況出現轉變。[6]

二戰後，美、蘇對峙情勢不斷升高，1947 年杜魯門主義（Truman Doctrine）的提出與馬歇爾計畫（The Marshall Plan）的執行，標誌著冷戰的展開。1948 年的柏林危機（Berlin Crisis）與稍後北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization）的建立，顯示了冷戰的升溫。在遠東，中國共產黨的革命事業正逐步邁向高峰，成為影響戰後東亞秩序的關鍵因素。1948 年秋季以後，解放軍先後在東北、華東、華北三方面發動重大攻勢，一舉殲滅國軍主力，並取得長江以北大部分地區的控制權。這些情勢的發展，促使美國重新思考其在西太平洋的戰略布置，為臺灣做不同於以往的政治規劃。美國當時的基本立場，是認為臺灣對其安全與利益具有戰略價值，因此對臺政策的目標在避免臺灣遭到赤化。不過鑒於美國在全球承擔的責任與東亞情勢，用軍事力量保臺負擔太大，政治、經濟手段成為美國對應臺灣問題的主要方式，而運用聯合國處置臺灣問題就是一個可能的政治選項。1950 年 6 月韓戰爆發與稍後中共向聯合國控訴美國侵略臺灣的事件，成為美國提出「臺灣問題案」的直接原因。

（三）前人研究成果

在學術史方面，外交史家梁敬錞（1893-1984）在研究中華民國與美國關係的基礎上，曾就此事對臺灣地位的影響做過重要且具開創性的研究。[7]在中美關係脈絡下，鄒讜（1918-1999）《美國在中國的失敗（1941-1950）》一書，深入解析當時美國民主、共和兩黨就中國問題在

6 以下行文，將中華人民共和國中央人民政府簡稱中共，中華民國政府簡稱國府。

7 梁敬錞，〈韓戰期中我國國際地位之震撼：一九五零年中美關係之二〉，收入氏著，《中美關係論文集》（臺北：聯經出版公司，1982），頁 217-258。梁敬錞對美國外交政策的研究主要使用國務院出版的外交文件，雖成書較早，對瞭解當時中美關係的整體情況仍有相當助益。

臺灣大學學術期刊資料庫

政府、國會的互動與在政治上造成的複雜影響，對本文有相當的啟發。[8]張淑雅《韓戰救臺灣？解讀美國對臺政策》主要運用美國檔案，從美國外交史的角度爬梳韓戰前後美國對臺政策的發展，是本研究進行的重要知識基礎。[9]林孝庭《意外的國度：蔣介石、美國、與近代台灣的形塑》大量使用蔣中正（1887-1975）日記與美國、臺灣檔案，對二戰後中美關係與蔣中正在其中扮演的角色，有許多重要的創見。[10]

在中美關係以外，英國外交政策對當時國際上的臺灣問題頗具影響，王建朗、徐友珍與汪浩都曾運用英國文件，從倫敦的角度探討韓戰前後英國對華政策的發展。[11]由於對華政策是冷戰初期美、英外交關係中的重大分歧，馬丁（Edwind W. Matrin, 1917-1991）《抉擇與分歧：英美對共產黨在中國勝利的反應》一書，對中華人民共和國建立前後，美、英在對華政策上的差異做了全面的分析，其中臺灣問題是重要焦點。[12]此外，侯中軍則由臺灣的角度探討國府對臺灣地位問題的應對。[13]蕭道中另由國府與中共兩政府的角度，探討雙方應對控訴案的整體對策。[14]上

8 鄒讜著，王寧、周先進譯，《美國在中國的失敗（1941-1950）》（上海：上海人民出版社，2012），第 12-13 章，頁 395-471。

9 張淑雅，《韓戰救臺灣？解讀美國對臺政策》（臺北：衛城出版公司，2011），第 3-4 章，頁 62-106。

10 林孝庭著、校訂，黃中憲譯，《意外的國度：蔣介石、美國、與近代台灣的形塑》（臺北：遠足文化出版公司，2017）。

11 王建朗，〈臺灣法律地位的扭曲——英國對臺政策及與美國的分歧〉，《近代史研究》2001 年第 1 期（北京），頁 1-26；汪浩，《冷戰中的兩面派：英國的臺灣政策 1949-1958》（臺北：有鹿文化公司，2014）；徐友珍，《分歧與妥協——美英關係中的承認新中國問題（1949-1951 年）》（武漢：武漢大學出版社，2007），第 4 章，頁 133-191。

12 埃德溫・W・馬丁（Edwind W. Matrin）著，姜中才譯，《抉擇與分歧：英美對共產黨在中國勝利的反應》（北京：社會科學文獻出版社，2016），其中第 25、26 兩章討論到臺灣問題。

13 侯中軍，〈新中國控訴美國侵台背景下的臺灣地位問題再探：以國民黨當局的應對為中心〉，《中共黨史研究》2011 年第 11 期（北京），頁 59-69。

14 蕭道中，〈聯合國中的交鋒：1950 年中國控訴美國侵略臺灣案研究〉，《臺灣師大歷史學報》第 55 期（2016 年 6 月，臺北），頁 139-184；蕭道中，〈中華民國外交的困境與轉機：

臺灣人文與學術期刊資料庫

述研究多應用美、英或臺海兩岸的檔案與文獻，對二戰後臺灣地位問題的形成與美、英對臺立場的分歧與協商各有涉獵，但對本文的主題——1950 年聯合國大會的「臺灣問題案」比較缺少一個整體的論述。

前述研究中，徐友珍《分歧與妥協》是既有對「臺灣問題案」最全面的研究。該書出版時間較早，但作者廣泛收集了當時可運用的資料，惟該書不足之處也頗為明顯。首先，它的文獻基礎主要是美、英官方出版的史料文件集，這可以說明事件發生的基本脈絡，但對一些關鍵問題的理解可能有所不足或失誤，以致簡化了這一問題的複雜性。[15]其次，臺灣問題與韓戰是中共革命史觀的關鍵環節，中國學者在處理相關問題時，難免受到意識形態拘束，在歷史解釋上出現一些盲點。[16]本文希望運用上述前人研究基礎與更好的研究條件，將臺灣問題放入冷戰的背景中，運用資料庫文獻，相互比對檔案、文件集、聯合國文件等材料，重構此一事件的整體發展，說明臺灣地位問題的起源、各方關注這一問題的焦點與在聯合國議場上的攻防過程。

臺灣對聯合國「控美侵臺案」的因應（1950-1951）〉，「衝突、紛爭與中國外交的形塑研討會」宣讀論文（臺北：國立政治大學人文中心主辦，2014 年 1 月 24 日）；蕭道中，〈新中國外交初體驗：1950 年伍修權的紐約聯合國之行〉，《臺大歷史學報》第 59 期（2017 年 6 月，臺北），頁 217-263。

15 拜目前資料庫檢索文獻的便利性，研究者可以使用更多決策幕後的重要文件。例如從美國國務院中國科（Office of Chinese Affairs, Department of States）的檔案來看，美國對臺政策隨時根據外在情勢的變化保持相當彈性，將託管、自治，甚至將臺灣交給中共都納入考慮選項，但美方在與盟友磋商時，未必會透漏這些內部盤算。此外，如觀察英國外交部的內部備忘錄，倫敦對於把臺灣交給中共的態度，在中國人民志願軍入朝作戰後其實出現變化。案件第二次進入聯合國議程，在 1951 年大會第一委員會處理時，實際上是英國代表首先提議緩議此案（詳見本文第三節論述）。類似上述的細節，對理解臺灣問題案皆有助益，卻未必能從經過選編的史料文件集中瞭解。另外，前人的研究幾乎都沒有使用聯合國的文獻，難以明瞭本案在聯合國進行的實際狀況。

16 中國學者提到韓戰期間的東亞問題，常直接將美國與侵略朝鮮半島、侵略臺灣、分裂臺灣做聯結，並對中共在臺海、朝鮮半島與聯合國的進行的軍事與外交活動予以正面評價，這些觀點往往限制了研究者從其他角度理解問題的可能性。

臺灣人文與社會科學引用資料庫

一、中國內戰與臺灣地位問題的醞釀

將臺灣問題提交聯合國審議，是美國在冷戰氛圍下逐漸發展的主張。1948 年中共發動「三大戰役」之際，美國考慮中國革命浪潮幾乎勢不可擋，遂開始重新檢視新情勢下臺灣對美國的價值。

1948 年 11 月，國務院代理國務卿洛維特（Robert A. Lovett, 1895-1986）要求參謀長聯席會議評估，若臺、澎與周遭島嶼遭蘇聯指使的共黨勢力占領，會對美國安全造成何種影響。這份評估作業最後形成國家安全會議第 37 號（以下簡稱 NSC 37）與其系列文件。NSC 37 指出，臺灣對美國具有重要戰略意義，如任其受共黨支配，將「對美國國家安全造成嚴重不利」；不過考慮到美國在全球承擔的責任，參謀長聯席會議建議的保臺政策摒除軍事選項，而是「採取外交與經濟手段，以確保一個與美國友好的臺灣政權，避免共黨控制臺灣」。[17]這份評估稍後得到國務院與白宮的支持，成為美國對臺新政策的基礎。

NSC 37 揭示的美國對臺政策具有以下特色：首先，它確立美國對臺政策的目標是避免臺灣受共產勢力控制。其次，它顯然不同於開羅會議以來臺灣隸屬於中華民國的認知，而以支持、甚或扶植一個由非共黨的臺灣人（Formosan）或在臺灣的中國人[18]主持的親美政權，作為實現美國對臺政策的手段。此說法在「保住臺灣」與「支持國府」之間做了區隔，並含有將臺灣主權與大陸分離的可能。第三，美國不以軍事保衛臺

17 NSC 37 文件與參謀長聯席會議的建議，見 “Memorandum by the Joint Chiefs of Staff to the Secretary of Defense (Forrestal), 1948.11.24,” Department of State, *Foreign Relations of the United States, 1949*, vol. 9: *The Far East: China* (Washington, DC: U. S. Government Printing Office, 1974; 以下簡稱 *FRUS 1949*, vol. 9), pp. 261-262. 引文中譯由筆者自譯，下同。

18 在這一時期的美國文件中，通常用 Formosan 指稱原居臺灣的人民，本文將之譯為「臺灣人」。與這一稱呼相對的則是 1949 年前後來到臺灣的 Chinese，本文視文件中原意譯為「在臺灣的中國人」。

臺灣大學學術期刊資料庫

灣，軍方的顧慮是軍力有限，臺灣並非美國的戰略優先地區。[19]國務院的考慮則更為複雜，其中既有對蔣中正與國民黨的強烈不信任感，也要顧慮其他盟國（特別是英國與印度）的立場，和未來與中共建立關係的可能性。因此，國務院認為對華政策需避免牴觸中國大陸內部高漲的民族主義情緒。國務院另外根據過往觀察中國內戰的經驗，認為中共如要奪取臺灣，要不是採取島內第五縱隊顛覆的方式，就是以爭取島內高層倒戈的模式操作，美國即使投入兵力也無濟於事。[20]國務卿艾奇遜（Dean Acheson, 1893-1971）指出，大張旗鼓地使用軍事手段介入臺灣問題，不僅無助於阻止赤化，還會挑起中國大陸人民收復失土的強烈輿論。他認為眼下美國正希望中國大陸民意關注蘇聯對蒙古、新疆的侵略行為，讓民族主義怒火燒向蘇聯一方；己方行事更應謹慎低調避免引發事端，動用軍隊在政治上全無益處。[21]

在上述的政策背景下，國務院密切觀察臺灣內部的政治情況，[22]派出官員與臺灣官方、民間人士與島外的臺獨團體接觸，探尋可能的合作對象，以經援條件爭取他們與美方合作。[23]同時，美國也在外交上進行

19 參見 “Note by the Executive Secretary of the National Security Council (Souers) to the Council, 1949.02.03,” *FRUS 1949*, vol. 9, pp. 281-282, 與 “Memorandum by the Joint Chiefs of Staff to the Secretary of Defense (Forrestal), 1949.02.10,” *FRUS 1949*, vol. 9, pp. 284-285.

20 “Memorandum by the Acting Secretary of State to President Truman, 1949.01.14,” *FRUS 1949*, vol. 9, pp. 265-267.

21 “Statement by the Secretary of State at the Thirty-Fifth Meeting of the National Security Council on the Formosan Problem,” *FRUS 1949*, vol. 9, pp. 294-296.

22 根據 1948 年在美國駐臺北總領事館擔任兼職翻譯的汪彝定回憶，當時美方特別留意各報紙提到有關省籍問題或臺獨意味的社論，皆要求全文翻譯以為參考。見汪彝定，《走過關鍵年代：汪彝定回憶錄》（臺北：商周文化公司，1991），頁 95。另可參考陳翠蓮有關美方當時對臺獨運動觀察的深入研究。陳翠蓮，〈冷戰與去殖民：美國政府對戰後初期臺灣獨立運動的試探與評估（1947-1950）〉，《臺灣史研究》第 26 卷第 3 期（2019 年 9 月，臺北），頁 91-138。

23 美方的重點接觸對象是臺灣省主席（美國外交文件稱之為 governor），包括陳誠（1898-1965）、吳國楨（1903-1984），由於該職務的重要性，美方原期待孫立人

臺灣人文與社會期刊資料庫

相應準備，計畫利用聯合國將臺灣問題國際化。運用聯合國處理臺灣問題，可以減少外界對美國單邊主義、帝國主義的批評，減輕把臺灣從中國分離可能導致的道德與政治壓力。對於聯合國介入的時機，國務院考慮了兩種可能性：一種是從內部發動，由在臺灣的國府官員或人民主動向聯合國求助；操作時機是當國民黨失去大陸政權後，由臺灣省政府主席魏道明（1899-1978）宣布臺灣自治，或主動向聯合國尋求保護。[24]第二方案是如果中共違背臺灣民意，企圖以武力控制臺灣，或是臺灣人起而反抗他們的中國統治者（their Chinese rulers）時，聯合國可以維護和平與臺灣現有地位的正當理由從國際介入。如要採用第二方案，則由同為亞太國家的澳洲或菲律賓提出較為合適，它們可提議聯合國在臺灣舉辦公民投票，以確認當地民意。[25]

與此同時，中國內戰情勢的快速變化，亦影響了美國的政策考慮。1949 年 1 月，蔣中正因政局惡化宣布下野，代總統李宗仁（1891-1969）隨即著手準備與中共進行和談。美方評估這次和談很可能出現一個由中共主導的聯合政府，臺灣的政治人物有可能倒戈投向中共。3 月，負責前往臺灣實地調查的美國駐華官員莫成德（Livingston T. Merchant, 1903-1976）建議國務院調整策略，他認為在中共可能接掌政府、又已宣稱必將解放臺灣的背景下，在臺灣的國府官員如果真的因為美方的鼓勵，決定與中國分離，臺灣要如何應對來自大陸的威脅，美國又能提供多少支持？而就算美國屆時以武力介入臺灣問題，只會激怒中國大陸民

（1900-1990）能接任，但未成功。臺獨團體「臺灣再解放聯盟」的廖文奎（1905-1952）也與美方有所接觸，該組織提到的臺灣未來，包括由聯合國託管的選項。“The Consul General at Shanghai (Cabot) to the Secretary of State, 1949.02.13,” *FRUS 1949*, vol. 9, p. 287. 林孝庭的研究另外指出，1947 年二二八事件發生前後，臺灣島內部分仕紳就曾向美國駐臺北領事館請願，希望由聯合國託管臺灣，所以這種島內發出、要求聯合國介入的作法有其先例。見林孝庭，《意外的國度》，頁 80-82。

24 “Memorandum of Conversation, by the Counselor of Embassy in the Philippines (Flexer), 1948.12.07,” *FRUS 1949*, vol. 9, p. 263.

25 “Memorandum by the Acting Secretary of State to President Truman, 1949.01.14,” *FRUS 1949*, vol. 9, p. 266.

臺灣大學學術期刊資料庫

意與部分臺灣人，嚴重傷害美國的道德立場。既然從內部要求自治可能遭遇困難，莫成德認為可以考慮的對臺方案是：（一）由聯合國介入；（二）推動一個多國參與的聯合行動；（三）美國暫時維持對臺灣有限的經濟與外交支持，改善當地政治與經濟情況，減少共黨意識形態對臺灣人民的吸引力。莫成德建議國務院可考慮預先向英、法，或再加上澳洲、印度等國，徵詢它們對聯合國介入與美方意圖的看法。[26]

在中國大陸情勢持續發展、美國對華政策仍遲疑未決的背景下，運用聯合國介入，似乎是一個較為中庸而符合美國利益的方案，莫成德經過實地考察後的建議，可能加速國務院有關聯合國方案的準備工作。[27] 3月底，國務院完成一份由聯合國託管臺灣的可行性評估備忘錄，並立即發給莫成德與美國出席第三屆聯大代表團官員，預做相關操作程序的研究。[28]艾奇遜電告莫成德，表示：

> 目前美國不考慮以單方面的軍事手段來切割臺灣與大陸，如果外交與經濟手段無法避免共黨支配臺灣，唯一能採取的將是透過聯合國的行動。應當由臺灣當地政府、臺獨團體或兩者一起向聯合國提出訴求。在聯合國內，菲律賓最適合提出有關議案。[29]

---

26 莫成德在電文中也提到當時的臺獨團體內部分裂、缺少組織，沒有作為美國盟友的政治實力。“The Ambassador in China (Stuart) to the Secretary of State, 1949.03.23,” *FRUS 1949*, vol. 9, pp. 302-303.

27 在3月初的國安會中，軍方一度建議應為保臺採取有限的軍事介入，艾奇遜反對該項建議，但也提到不排除未來在盟友或是聯合國機制下以少量兵力介入的可能。“Statement by Secretary of State at the Thirty-Fifth Meeting of the National Security Council on the Formosa Problem,” *FRUS 1949*, vol. 9, pp. 294-96.

28 這份標題為〈有關臺灣可能交付託管的相關問題〉（“Questions Relating to a Possible Trusteeship for Formosa”）的國務院備忘錄，筆者尚未於檔案中尋獲，但它於1949年4月5日、4月13日先後以附件的形式，發給莫成德與寇允慈（Kenneth C. Krentz, 1899-1962）。見 “Butterworth to Merchant, 1949.04.05,” “Sprouse to Krentz, 1949.04.13,” 兩份文件皆見 “Top Secret, 1949 Taiwan (Apr-Dec),” Department of States, *Records of the Office of Chinese Affairs, 1945-1955 Collection*, Gale Digital Collections, *Archives Unbound.*

29 “The Secretary of State to the Consul at Taipei (Edgar), 1949.03.30,” *FRUS 1949*, vol. 9, pp. 305-306.

臺灣大學學術期刊資料庫

1949 年 4 月底，國共和談失敗，解放軍渡江南攻，內戰進入新一階段。由於戰局惡化，國府重要官員與政府物資陸續遷臺，臺灣作為國民黨最後基地的態勢愈趨明顯。國府保臺求生與美國避免臺灣赤化的目標一致，美國持續通過經濟合作總署（Economic Cooperation Administration）給予臺灣有限經援支持，一方面改善臺灣人民生活，並鼓勵或施壓國民黨為自身生存進行必要的改革。莫成德稱這是一種「精打細算的不作為」（calculated inaction），[30]美國既不對臺灣安全做明確承諾，又可用較少的資源維繫臺灣的反共力量，隨時根據國內、外情勢保持外交政策的彈性。不過莫成德也認為這樣的安排終究只是維持臺灣現狀的一種作法，解決臺灣未來地位問題還是需要國際的平臺，因此對臺政策須與其他關心臺灣戰略重要性的友好國家密切合作，最好的方式還是由臺灣本地人（native population）自己對外訴求臺灣問題。[31]

國務院此時持續為聯合國方案進行外交準備；一方面與盟國聯繫，爭取它們支持美國對臺政策；另一方面則是研究聯合國議事策略與程序。在盟國方面，英國是主要溝通對象，因為開羅會議的參與者中，蔣中正代表的國府已經失勢，美、英兩國是《開羅宣言》僅存的實際關係者；英國亦同時通過大英國協（Commonwealth of Nations）的外交網絡對國際事務擁有廣泛影響力。[32]不過英國在東亞的利益與美國差異甚大，英國在華商業利益不但遠超過美國，還在東南亞領有廣大殖民地。因此，倫敦在東亞的國家戰略，以維護在華商業利益、保護東南亞殖民地與交通線安全為重點，保衛臺灣不是其國安優先項目。[33] 1949 年 5 月，

30 參見張淑雅對此的深入分析，《韓戰救臺灣？解讀美國對臺政策》，頁 46-47。

31 “Memorandum by Mr. Livingston T. Merchant to the Director of the Office of Far Eastern Affairs (Butterworth), 1949.05.24,” *FRUS 1949*, vol. 9, pp. 337-339.

32 “Krentz to Butterworth, 1949.06.09,” “Top Secret, 1949 Taiwan (Apr-Dec),” *Records of the Office of Chinese Affairs, 1945-1955 Collection.* 這封電文特別解釋在聯合國爭取英國支持的重要性。

33 在 1949 年 3 月外相貝文（Ernest Bevin, 1881-1951）提交內閣的備忘錄中，少見地提到了臺灣。這份文件指出臺灣如陷共黨控制，戰時將威脅英國與東亞的海運交通，並對盟

臺灣大學學術期刊資料庫

英國外交部負責遠東事務的助理次官丹寧（Esler Dening, 1897-1977），在回應美方徵詢對臺態度時表示，內閣與外交部並未注意臺灣問題，也沒有相關政策。丹寧認為臺灣目前還不是中國合法領土，他擔心在臺灣建立一個中國政府，將會使情況變得複雜，對聯合國與各國帶來承認的困擾。丹寧總結，共黨一定不會讓西方得到臺灣，不過臺灣如果淪陷，將對菲律賓與東南亞帶來直接威脅，因此無論如何都應避免此種情況發生。[34]

在中國大陸，解放軍的渡江攻勢於 1949 年 6 月告一段落，一舉攻占南京、杭州、武漢、上海等大城市與富庶的江南地區。美國國務院對國府在臺灣的施政狀況與大批軍民湧入臺灣的消息感到憂心，國務院內顯然有一種急迫的氣氛，認為讓國民黨在臺灣進行自我修正的期待緩不濟急，有限的經援已無法解救臺灣，淪陷只是時間問題。國務院遠東處（Office of Far Eastern Affairs）[35]為執行避免臺灣赤化的政策目標，評估了三種方案。第一種是由美國直接控制臺灣，但這種方式被認為政治代價太大，軍事、經濟負擔沉重。第二種是延續對臺進行有限經援，但眼下臺灣面臨迫切危機，這一作法顯得過於被動。第三方案是遠東處官員認為最可行的方法，即要求聯合國立即召開會議處置臺灣問題。[36]

國在東亞的空中支援網絡形成威脅，從而必須在該區投入更多駐軍以為因應，文件最終建議政府持續關注研究相關情勢。“The Situation in China: Memorandum by the Secretary of State for Foreign Affairs, 1949.03.04,” CP (49) 39, CAB 129/32/39, *The Cabinet Papers, 1915-1988*, National Archives, UK. 不過在 1949 年 6 月以後，中華民國政府逐漸採取封鎖中國沿海口岸的關閉政策，也成為英國在東亞交通線的障礙，是韓戰發生前英國與國府間最主要的衝突因素。

34 “The Ambassador in the United Kingdom (Douglas) to the Secretary of State, 1949.05.25,” *FRUS 1949*, vol. 9, pp. 341-342.

35 美國國務院各級官署中譯名稱原則，參考中華民國外交部，《雙語辭彙對照表》，accessed January 25, 2022, https://www.mofa.gov.tw/Bilingual.aspx?n=50&sms=27.

36 “Draft Memorandum for the Executive Secretary of the National Security Council (Souers),” *FRUS 1949*, vol. 9, pp. 347-349.

臺灣大學學術期刊資料庫

6 月 8 日，國務院遠東處與聯合國事務處（Office of United Nations Affairs）會商達成暫時共識，要處置臺灣的緊急情勢，最有效的聯合國行動是要求聯大在初夏召開特別會議。[37]兩部門此前先就向託管理事會、安全理事會或大會三個不同單位，提出臺灣問題的可能發展進行沙盤推演。託管理事會是聯合國主要負責託管業務的單位，理論上最為合適，但過往沒有直接向該會提案要求託管的先例，所以就算現在提案，要等秋天聯大開議後才能處理，因此這一方案不易掌握時間，又可能打草驚蛇，引來共黨的立即報復。安理會是聯合國處理重要問題的核心機關，但是向安理會提案需要有相關的佐證，美國須證明東亞和平已面臨立即威脅。同時本案如進入安理會議程，必將經過冗長辯論與拖延，還要面對蘇聯的否決威脅，因此也不是合適的場所。最後的方案就是以臺灣面臨內戰、外部侵略與內部混亂的威脅為由，提議大會召開討論臺灣問題的特別會議，要求聯合國在臺灣辦理公投，由民意決定其未來。雖然這個方案也可能出現公投支持回歸中國，或是在臺灣的國府拒絕接受聯合國決定、阻攔公投的問題，遠東處仍認為它具有正當性，而且是「唯一且又快速、可行」，能避免臺灣赤化的方案。要推動這項政策，必須有盟國的支持，外交須預做準備，爭取英國尤其必要。同時，美國也應做好準備，對外說明它對臺灣並無企圖，而是為了避免該島生靈塗炭。[38]

可以注意的是，當國務院官員正在為這個解決臺灣問題的「最終方案」努力時，政策規劃局（Policy Planning Staff）的肯楠（George Kennan, 1904-2005）也在籌劃一個直接把國民黨從臺灣趕走，建立由美國或國際社會主持的臨時政權方案。這些帶有激進手段的解決方案，可能反映出美國決策圈從 1948 年底開始深受中國內戰與臺灣問題困擾而產生的不耐與浮躁氣氛。[39]

37 “Memorandum by the Director of the Office of Far Eastern Affairs (Butterworth) to the Deputy Under Secretary of State (Rusk), 1949.06.09,” *FRUS 1949*, vol. 9, p. 346.

38 “Krentz to Butterworth, 1949.06.09,” “Top Secret, 1949 Taiwan (Apr-Dec),” *Records of the Office of Chinese Affairs, 1945-1955 Collection.*

39 肯楠的計畫，見 “Memorandum by the Director of the Policy Planning Staff,” *FRUS 1949*,

臺灣人文學術期刊資料庫

遠東處對這個自認唯一可行的臺灣問題解決方案做了不少的準備。在其提交給主管遠東事務副助理國務卿魯斯克（Dean Rusk, 1909-1994）的文件中，不但附上為將來國安會討論此問題而準備的備忘錄草案，還預擬未來美國向聯大提案時國務卿的聲明稿。它建議國務院預先準備對外界說明為何廢除、或部分廢除《開羅宣言》的理由，及其他對臺灣的政治安排。[40]不過，魯斯克對遠東處的方案提出質疑，他認為方案並未考慮聯合國缺少資源執行自身決議的實際情況，屆時美國還是可能被要求承擔最多責任。其次，有許多國家不希望聯合國介入二戰後同盟國的政治安排，臺灣就是其中之一。第三，在臺灣官方與民間並未表達未來希望有其他政治安排的強烈訴求下，許多聯合國成員堅決反對將臺灣從中國分裂出去。因此魯斯克認為只有在共軍攻臺，或是臺灣人與當地政府發生衝突時，才適合在聯合國提出臺灣問題；這能避免內戰擴散到臺灣，並可提供臺灣人一個決定自己未來的機會。不過上述情勢如果真的發生，就有可能需要美國或其他聯合國成員的軍事介入，所以案件應先向安理會提出，隨後由大會決議。

魯斯克雖然擱置遠東處的規劃，但他具體訂出運用聯合國介入臺灣問題的時機與操作策略；美國不主動鼓吹將臺灣從中國分離，只有在臺灣發生衝突與動盪時才會要求聯合國介入，這一看法成為未來美國採取相關外交行動的重要準則。對於臺灣當時面臨的危機，魯斯克建請軍方再次評估臺灣的重要性。[41]

由於臺灣當時實際並未發生衝突與動盪，運用聯合國解決臺灣問題

---

vol. 9, pp. 356-359.

40 “Butterworth to Rusk, 1949.06.09,” “Top Secret, 1949 Taiwan (Apr-Dec),” *Records of the Office of Chinese Affairs*, *1945-1955 Collection.* 另見 “Memorandum by the Director of the Office of Far Eastern Affairs (Butterworth) to the Deputy Under Secretary of State (Rusk), 1949.06.09,” *FRUS 1949*, vol. 9, p. 346.

41 “Merchant to Butterworth, 1949.06.15” 與 “Notes on Formosa, 1949.06.13” 兩份文件皆見 “Top Secret, 1949 Taiwan (Apr-Dec),” *Records of the Office of Chinese Affairs, 1945-1955 Collection*.

臺灣大學學術期刊資料庫

的方案逐漸成為備案，而不是優先選項。1949 年 8 月初，國務院提交國安會的備忘錄（NSC 37/6）中，美國對臺基本維持以少量經援、鼓勵國府在臺灣進行改革、維持反共力量的政策，不過也認為要持續與盟國（特別是英國）非正式地討論臺灣問題，目的在聽取意見並奠定基礎，「以備未來不論是否在聯合國架構下，可能採取聯合或協同的行動」。[42] 因此，1949 年 8 月肯楠到訪倫敦時，仍與英外相麥克尼爾（Hector McNeil, 1907-1955）討論臺灣問題。肯楠說明國務院對臺灣問題做過許多考慮，但尚未確立政策方向。他指出中共可能控制臺灣的前景，表示如果臺灣人民起而反抗苛政（Chinese misrule），美國將支持把臺灣問題提交聯合國處理，提案者最好由亞洲國家菲律賓或印度擔任。麥克尼爾對此未做表示，但指出菲、印兩國在臺灣並沒有外交代表，無從了解當地情況。[43]

9 月，國務院官員在華府向來訪的丹寧說明臺灣問題背景時，指出臺灣對美國具戰略重要性，但美國目前軍事實力不足以防衛臺灣，因此致力以政治、經濟手段提供協助；臺灣內部雖有足夠的人力與物資進行防衛，但各種情報顯示國府無力守住該島，共黨終將通過滲透等手段，配合軍事登陸，逐步取得島內控制權。不過雖然各種證據指向悲觀的發展，但臺灣亦具備有利的防衛條件：中共的進攻需要準備時間，又缺少足夠的海、空軍。同時臺灣島內糧食自給自足、外匯充分，三軍仍有一定戰力。

丹寧則對島內是否存在第三勢力提出質疑，詢問由臺灣人向聯合國訴求公投或託管的可能性；他指臺獨團體「臺灣再解放聯盟」領導人名聲不佳，除提倡反共外，沒有其他優點。美方回應稱，由臺灣人提出訴

42 “Memorandum by the Department of State to the Executive Secretary of the National Security Council (Souers), 1949.08.04,” *FRUS 1949*, vol. 9, p. 371.

43 “Record of a Conversation between Mr. McNeil and Mr. Kennan, 1949.08.11,” in *Documents on British Policy Overseas* (以下簡稱 *DBPO*), series 1, vol. 8: *Britain and China, 1945-1950*, ed. Rohan Butler and M. E. Pelly (London: Her Majesty’s Stationery Office, 1984), pp. 331-333.

臺灣大學學術期刊資料庫

求雖有可能，不過只要蔣中正仍控制臺灣，可行性就很低。會談結束前，丹寧宣讀一份闡明英國立場的文件，其要點包括：（一）國、共兩黨都會繼續主張對臺灣的主權；（二）只有四強的協議才能改變臺灣的法律地位；（三）將臺灣問題提交聯合國，弊大於利，而且可行性不大；（四）國、共戰爭的結果將決定誰支配臺灣；（五）臺灣最後極可能淪陷，此事既無可避免，只能期望共黨占領該島不致造成災難性結果。[44]這份聲明表現美、英對臺灣問題的差異立場。英國在外交面反對由聯合國處置臺灣地位，主張只有四國會議才能改變臺灣地位，限縮了美方的主導權；在政治面英國則強調國、共兩政權皆主張擁有臺灣主權，間接反對了分離臺灣的可能。不過此時美國對華、對臺政策也仍未定，雙方基本上還停留在意見交換的階段。

1949 年 10 月中華人民共和國建立後，美國國安會重估對臺政策時，再次考慮聯合國方案的可行性。NSC 37/8 文件重申聯合國並無資源執行有關臺灣的決議，屆時如需動用武力，美國可能還是要負最大責任並投入兵力，其結果與美國片面占領臺灣並無差別，和美國的利益相悖。該文件指出，「聯合國採取的行動，如違背現在或將來島上中國政府的期待，可能不僅難以改變該島命運，還有損聯合國威望」，所以應該先釐清國府與臺灣社會對聯合國行動的態度，才能考慮推動相關政策。不過國安會認為就算缺少國府的合作，將問題提交聯合國，仍可為美國的行動爭取到更多支持，因此仍應研究其可能性。[45]

這份文件將魯斯克先前的意見化為文字，雖然點出聯合國缺少實力與臺灣方面配合度的問題，但還是認為該方案有可取之處，值得持續研究。因此，1949 年底國務院指示駐臺官員評估臺灣政情時，特別要求調查臺灣官民對美國軍事占領臺灣與聯合國託管臺灣這兩種政治前途的接

44 “Memorandum of Conversation, by the Assistant Chief of the Division of Chinese Affairs (Freeman) , 1949.09.09,” *FRUS 1949*, vol. 9, pp. 388-390.

45 “Draft Report by the National Security Council on the Position of the United Nations With Respect to Formosa, 1949.10.06,” *FRUS 1949*, vol. 9, pp. 396-397.

臺灣人學術期刊資料庫

受度。[46]駐臺北領事回覆稱，如果在操作前先用支持反攻大陸這類說法保住蔣中正與部屬的顏面，軍事占領或是由經過授權的軍事顧問來進行軍事控制是完全可行的，但如果沒有做好溝通，就可能遭到軍事反抗。另一方面，聯合國託管的選項可獲得大多數臺灣人支持，但國府官員會感覺受辱，並擔心臺灣落入中共手中而反對，一個由美國主導的軍事與經濟共同管理機制應會受到官員歡迎。[47]

從以上發展來看，美國早在 1949 年已就運用聯合國解決臺灣問題的方案進行了各種研究與準備。雖然這個方案並未實施，但只要美國維持以政、經手段保臺的政策，聯合國方案就是一個可能選項。只是隨著中國大陸情勢變化與外交上承認中華人民共和國的國家增加，美國的對華政策在 1949 年底到 1950 年初期出現了較大的轉折。美國雖未承認中共，但也不願激怒它，對中共抱有「南斯拉夫化」的期待，避免因臺灣問題刺激北京。[48]美國此時對臺灣前景的看法也愈趨悲觀，國務院除著手準備臺灣淪陷後應採行的因應措施，並決定盡一切努力加強與菲律賓、琉球群島及日本的整體關係，降低臺灣淪陷可能造成的衝擊。[49]杜魯門

46 “The Secretary of State to the Consul at Taipei (Edgar), 1949.12.19,” *FRUS 1949*, vol. 9, pp. 446-447.

47 “The Consul at Taipei (Edgar) to the Secretary of State, 1949.12.23,” *FRUS 1949*, vol. 9, pp. 454-455.

48 參見 1949 年底美國國安會於 NSC 48/2 文件中關於亞洲問題的立場與政策，“Memorandum by the Executive Secretary of the National Security Council (Souers) to the National Security Council, 1949.12.30,” Department of State, *Foreign Relations of the United States, 1949*, vol. 7: *The Far East and Australasia* (Part 2) (Washington, DC: U. S. Government Printing Office, 1976; 以下簡稱 *FRUS 1949*, vol. 7), pp. 1218-1220.

49 國務院考慮若臺灣淪陷後，美國的應對措施，見 “Memorandum by the Deputy Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Merchant) to the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Butterworth), 1949.06.09,” *FRUS 1949*, vol. 9, pp. 431-433. 在 NSC 48/2 文件中，美國認為政、經手段實不足保臺，但也沒有使用武力支持臺灣的考量，臺灣既可能不保，美國應加強與東亞其他國家的合作。“Memorandum by the Executive Secretary of the National Security Council (Souers) to the National Security Council, 1949.12.30,” *FRUS 1949*, vol. 7, pp. 1219-1220.

臺灣大學學術期刊資料庫

（Harry Truman, 1884-1972）1950 年 1 月 5 日在新聞發布會所做的聲明與稍後艾奇遜的補充，顯示美國承認臺灣是中國的一部分，以及不向中華民國提供軍事協助的「袖手旁觀」態度。[50]艾奇遜在同年 2 月回答眾議院外交委員會的質詢時指出，如果美國試圖通過聯合國或其他盟國組織在臺灣進行公民投票，建立一個非中國人的臺灣政權，會被中國大陸與亞洲人民認為美國違背其尊重中國領土完整的一貫立場。而且就算聯合國做出決議，美國可能還是要承擔最多責任。[51]美國對臺政策既由保臺轉向棄臺，聯合國方案自然也沒有施行餘地。

美國對臺政策是其冷戰大戰略與對華政策下的一個環節，這項戰略在 1950 年春天出現較大轉變。鑒於 1949 年 9 月蘇聯成功試爆原子彈後國際情勢的變化，杜魯門於 1950 年 1 月底要求國安單位重新評估美國的國家目標與實踐能力，其成果是 4 月通過的國家安全會議第 68 號文件（NSC 68）。NSC 68 描繪了一個美、蘇走向全面對抗的世界前景，認為蘇聯軍事與意識形態的威脅，將令自由陣營國家的生命力與完整性「處於前所未有的危險之中」，要阻止蘇聯對世界的威脅，美國必須展現維護自由民主價值的堅定立場。[52]同一期間，美國與中共的關係更形惡化，

50 Harry S. Truman, “The President’s News Conference of January 5, 1950,” in *Public Papers of the Presidents of the United States, Harry S. Truman containing the Public Messages, Speeches, and Statements of the President, 1950* (Washington, DC: United States Government Printing Office, 1965), pp. 11-12. 艾奇遜的談話，見 “Memorandum of Conversation, by the Secretary of State, 1950.01.05,” in Department of State, *Foreign Relations of the United States, 1950*, vol. 6: *East Asia and the Pacific* (Washington, DC: U. S. Government Printing Office, 1976;以下簡稱 *FRUS 1950*, vol. 6), pp. 258-264. 亦見俞國華對艾奇遜連日談話的報告與分析，〈俞國華電蔣中正美國國會及與論對臺灣問題激辯暨艾契遜反對援臺諸情〉，收入〈革命文獻——蔣總統引退與後方布置（二）〉，《蔣中正總統文物》（臺北：國史館藏），數位典藏號：002-020400-00029-155。

51 其發展參見世界知識出版社編輯，《中美關係資料彙編》第 2 輯上（北京：世界知識出版社，1960），頁 46-50。

52 NSC 68 文件參閱 Department of State, *Foreign Relations of the United States, 1950*, vol. 1: *National Security Affairs, Foreign Economic Policy* (Washington, DC: U. S. Government Printing Office, 1977; 以下簡稱 *FRUS 1950*, vol. 1), pp. 234-292, 本處引言出自 p. 262。有

臺灣大學學術期刊資料庫

1950 年初美國被迫關閉在中國大陸各地的領事館，撤出全部外交人員，美國與中國新政權建立外交關係的希望破滅。[53] 2 月，《中蘇友好同盟互助條約》簽訂，美國對中、蘇共發生分裂的期待也落空，對華政策面臨困境。

國務院顧問杜勒斯（John Foster Dulles, 1888-1959）此時剛獲任命，負責對日和約工作，他於 1950 年 5 月提出一份備忘錄，指出遠東情勢的發展使美國在全球遭遇新的艱難處境。由於中國赤化並逐漸成為蘇聯的幫手，共產主義在亞洲擁有更強大的影響力，美、蘇間的權力平衡正朝不利美國的方向發展，世界各國政府與人民都關注著這種變化，並據以調整自己的國策。如果美國給人一種持續退卻的印象，外界會對美國守護北大西洋公約以外地區的意志感到懷疑，日本、菲律賓與中南半島都可能對美國失去信心。要防止這樣的災難，美國應該盡快採取激勵人心的堅定立場，以展現自信與決心。杜勒斯認為臺灣的地理位置與政治情況，正是美國展現決心的最佳地點，他建議以中立化臺灣的方式保護臺灣免於赤化。[54]杜勒斯這項意見，與 1950 年初美國對外宣示的對臺政策有所不同，保臺路線的再受重視，又得到魯斯克的支持。

魯斯克也是從美國的冷戰大戰略角度考慮臺灣問題，他認為不論是國內或世界輿論都不樂見美國在遠東採取模糊的立場。而臺灣就算不是在戰略上，也在政治上具有重要意義；臺灣的處境表現了共產主義持續擴張的威脅，因此是給共產勢力「劃上界線」的合理位置。他建議應明確向蔣中正傳達臺灣必將失守、美國不會協助他的訊息，唯一能解救臺灣人民的方法，是由蔣氏向聯合國申請託管臺灣。美國將在聯合國支持這項提案，並在案件提出後保護臺灣免遭武力攻擊。魯斯克是 1949 年國

關 NSC 68，可參考張曙光的深入分析。張曙光，《美國的遏制戰略與冷戰起源再探》（上海：上海外語教育出版社，2007），第 5 章，頁 116-141。

53 美國外交官全面退出中國的歷程，參見楊奎松，〈華德事件與新中國對美政策的確定〉，《歷史研究》1994 年第 5 期（北京），頁 104-118。

54 “Memorandum by Mr. John Foster Dulles, Consultant to the Secretary of State, 1950.05.18,” *FRUS 1950*, vol. 1, pp. 314-316.

臺灣大學學術期刊資料庫

務院制定對臺政策的參與者，他的建議延續先前由臺灣內部主動提出訴求的構想，只是現在希望是由蔣中正自己向聯合國提出。值得注意的是，魯斯克雖然預期這個提案在聯合國議事時會遭遇困難，但認為這項方案「至少提供美國一個機會，讓聯合國去承擔防止臺灣赤化的責任」，既符合美國保臺的戰略目標，又可能擺脫國府這個麻煩的盟友，將責任轉嫁給聯合國。[55]

綜觀上述發展，從 1949 年至 1950 年上半，美國的對臺政策就如其對華政策一般搖擺不定。美國的踟躕說明了臺灣問題的複雜性與華盛頓官員的矛盾心態；臺灣問題與對華政策難以分割，美國雖有保臺意願，但既不想多承擔責任，又亟力與國府切割，小心謹慎地避免觸怒中國大陸的民族主義。將臺灣從中國分離，還可能引來盟友、亞洲民意的反對，美國此時已為是否承認中共與英國出現歧見，中國問題又常是美國內部政爭的焦點，美國對臺政策因此搖擺未定。

二、韓戰與臺灣問題案的提出

1950 年 6 月 25 日（美東時間 6 月 24 日），朝鮮民主主義人民共和國向大韓民國發動全面攻勢，東亞局勢隨之出現重大變化。[56]朝鮮半島的戰爭似乎坐實了 NSC 68 文件中描繪的共黨威脅，華府立即將此攻擊定位為共產主義向外擴張的序曲。對此，美國要求聯合國安理會召開緊急會議應對。6 月 27 日，杜魯門發表聲明，呼應安理會對於聯合國會員給予南韓協助之決議的呼籲，下令美海、空軍立即馳援南韓。[57]他指出，

55 “Memorandum by the Deputy Special Assistant for Intelligence (Howe) to Mr. W. Park Armstrong, Special Assistant to the Secretary of State for Intelligence and Research, 1950.05.31,” *FRUS 1950*, vol. 6, pp. 347-349.

56 以下行文將朝鮮民主主義人民共和國簡稱北韓，大韓民國簡稱南韓。

57 由於蘇聯缺席，安理會先通過指控北韓為侵略者的決議，又於 6 月 27 日決議「建議聯

臺灣人文與社會期刊資料庫

朝鮮半島的衝突顯示共黨已改變原先以顛覆進行擴張的手段，直接以武力侵略他國。如此情勢下，臺灣如遭共黨占領，將直接威脅在朝鮮半島執行聯合國任務的美軍與太平洋的安全，因此他下令海軍第七艦隊進入臺灣海峽巡弋，執行海峽中立的策略。對於臺灣的未來地位，則「必須等待太平洋安全的恢復、對日和約的簽訂或經由聯合國考慮」。[58]冷戰的對抗思維催化了美國決策者將臺灣問題國際化的決心，這項政策的目的仍在保住臺灣避免赤化，對臺灣前途則未做定論。

美方突如其來的行動，引起中共的反彈與盟友的不安。周恩來（1898-1976）聲明：「不管美國帝國主義者採取任何阻撓行動，臺灣屬於中國的事實，永遠不能改變；這不僅是歷史的事實，且已為《開羅宣言》、《波茨坦宣言》及日本投降後的現狀所肯定。」他指責美軍的行動是對中國領土的武裝侵略，對《聯合國憲章》的徹底破壞，亦是美國帝國主義干涉亞洲事務的進一步行動。[59]

英國是美國對華政策的質疑者，1950 年上半年倫敦持續為與中共建立外交關係努力，與美國對華政策分歧漸深。[60]韓戰發生後，英國雖然支持美國在安理會推動的朝鮮半島對應措施，但對杜魯門有關臺灣的論述感到疑慮。英國外交部評估，臺海中立化可能帶來的好處是讓行經當

合國會員國給予大韓民國以擊退武裝攻擊及恢復該區內國際和平與安全所需之援助」。參見安理會第 82-83 號決議文，引自聯合國安全理事會中文網頁，accessed June 12, 2022, https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/065/07/PDF/NR006507.pdf?OpenElement.

58 “Statement issued by the President, 1950.06.27,” Department of State, *Foreign Relations of the United States, 1950*, vol. 7: *Korea* (Washington, DC: U. S. Government Printing Office, 1976; 以下簡稱 *FRUS 1950*, vol. 7), pp. 202-203.

59 〈關於美國武裝侵略中國領土台灣的聲明，1950.06.28〉，收入中華人民共和國外交部、中共中央文獻研究室編輯，《周恩來外交文選》（北京：中央文獻出版社，1990），頁 18-19。這一段論述也是中共對臺灣問題的基本立場。

60 有關英國與中國建立外交關係努力，與英國對美、英在此問題上的分歧之整體看法，參見 “Mr. Bevin to HM Representatives Overseas on the establishment of Diplomatic Relations with China, Information No. 129 Telegraphic [GC 11/64],” in Butler and Pelly, *DBPO*, series 1, vol. 8: *Britain and China, 1945-1950*, pp. 443-448.

臺灣大學圖書館授權資料庫

地的英國商船不再受到國府阻撓；但也立即指示其駐美代表詢問國務院，由聯合國處置臺灣問題的內涵為何？是否表示將由聯合國討論臺灣問題？[61]對於如何回應杜魯門的聲明，倫敦頗多顧慮。英國雖然認為臺灣當前在法律上還不是中國領土，但如公開做此表述，等於是呼應美國訴求，將會激怒中共，導致中英關係惡化。同時，英國認為不論對臺灣問題做何表態也可能不符美國期待，引起美國不滿。為避免陷入與中、美敵對的兩難處境，英國外交部建議，英國不在公開場合對美國的行動發表正式聲明，在國會也避免主動談及相關問題。英國在檯面上支持美國處理臺灣問題的領導地位，但將焦點放在歡迎美國穩定臺海秩序的行動上，希望美軍巡航可以中止國府對中國大陸的海、空攻擊，以及對大陸口岸的「非法」封鎖。但在檯面下，英國應清楚向美方陳述臺灣問題的高度危險性。[62] 7 月 8 日，貝文通過駐美使館通報國務院，指美國援韓政策雖獲得安理會支持，但對臺政策引起許多質疑，蘇聯勢必利用西方的分歧大做宣傳。如果中共不顧美軍阻撓，出兵攻臺，民主國家在聯合國形成的統一陣線勢將分裂，英國希望美國處理相關問題前能與英方協商。[63]

英國的反應在當時並非孤例，在杜魯門的談話後，法國、印度與加拿大等國都表達了類似的疑慮，表明臺灣問題可能造成盟國分裂的危險性。[64]

---

61 “Formosa, 1950.07.01,” FC1024/40, FO371/83298, “From Foreign Office to Washington, 1950.07.05,” FC10112/64, FO371/83235, Adam Mattew Digital, *Foreign Office Files for China*, *1919-1980* (以下 FO371 文件皆引自本資料庫). 英方會有此疑問，是因為美國 1949 年曾放棄將臺灣問題提交聯合國。

62 “Cabinet, Formosa: Memorandum by the Minister of State, 1950.07.03,” CP (50) 156, CAB 129/41/106, pp. 2-4, *The Cabinet Papers, 1915-1988*, National Archives, UK.

63 “The British Embassy to the Department of State, 1950.07.08,” *FRUS 1950*, vol. 7, pp. 329-331.

64 法國的疑慮，見 “Foreign Office Minute, Sir W. Strong, 1950.07.27,” FC10345/15, FO371/83320. 加拿大對美國臺灣政策的回應，見 “The Secretary of State for External Affairs, Canada, to the Secretary of State, 1950.08.15,” “Top Secret, 1950 Formosa

臺灣人文與社會期刊資料庫

在美國方面，杜魯門的聲明雖主張由對日和約或聯合國處理臺灣問題，但對此事應如何進行，其實未有定論，對盟國的反應也沒有把握。國務院於 7 月底通知駐英大使，立即就臺灣問題與英國協商，美方除向英國保證對臺並無野心，且願就雙方有歧見的部分（臺灣的未來）持續交換意見外，並希望與貝文討論在聯合國處理臺灣問題的構想，建立兩國共識。[65]

對美國而言，朝鮮半島戰況嚴峻，在國際上達成某種保臺的政治安排，有其時間上的急迫性；因為不論在韓戰發生前後，美國評估中共可能動武的優先目標一直是臺灣。[66]華府當時的情報不斷指出，10 月臺海

(Aug-Dec)," in Department of States, *Records of the Office of Chinese Affairs, 1945-1955 Collection*, 美駐英大使道格拉斯（Lewis Williams Douglas, 1894-1974）還從英國內政的角度，分析美、英的分歧可能使工黨政府選擇對美採取不合作的態度，因此他急切呼籲國務院應與倫敦在臺灣問題上建立共識。"The Ambassador in the United Kingdom (Douglas) to the Secretary of State, 1950.07.24," *FRUS 1950*, vol. 6, pp. 388-390.

65 "The Secretary of State to the Embassy in the United Kingdom, 1950.07.28," *FRUS 1950*, vol. 6, pp. 396-398. 美國稍後又向英國表示，美方的意圖是將臺灣問題先「冰凍」起來，見 "Memorandum, 1950.08.17," FC10345/26, FO371/83320.

66 回顧美國對臺海情勢的評估，早自 1949 年後半期以來，美國就認為臺灣隨時可能淪陷，這一觀點在 NSC 37 系列文件中時常可見，或可以說是當時美國考慮臺灣問題的一個基本前提。韓戰前夕，美方預判臺灣將在 1950 年 6 月中旬至 7 月初失守，其駐臺領事館甚至已做好撤僑的安排。"The Chargé in China (Strong) to the Secretary of State, 1950.05.17," pp. 340-342; "The Acting Secretary of State to the Embays in China, 1950.05.26," *FRUS 1950*, vol. 6, pp. 344-346. 1950 年 7 月底美國國安會考慮蘇聯在韓戰爆發後的動向時，評估蘇聯可能利用中共出兵朝鮮半島與臺灣，而臺灣的可能性更大。其內容見國安會 NSC 73/1 文件，"A Report to the National Security Council by the Executive Secretary on The Position and Actions of the United States with Respect to Possible Further Soviet Moves in the Light of the Korean Situation, 1950.07.29," p. 14, ProQuest, Digital National Security Archive 資料庫。顧維鈞在其回憶錄中還提出了一個可以注意的觀察點：他當時從美軍人員方面得到的訊息判斷，麥克阿瑟會突然訪問臺灣（1950 年 7 月），可能是為美軍在朝鮮半島淪陷後的撤出預做準備，臺灣會是比日本更合適的後撤地點。這一推測雖沒有其他佐證文獻，但可以說明臺灣的存在為美國在東亞的軍事、政治部署提供更多選擇與彈性。見中國社會科學院近代史研究所編著，《顧維鈞回憶錄》第 8 分冊（北京：中華書局，2013），頁 73。

臺灣人文與藝術期刊資料庫

季風開始前，中共發動對臺攻擊迫在眉睫。[67]美方評估，中共發動攻勢的最好結果，是美軍與國軍聯手擊退中共入侵，但這不但無助改善美國的國際處境，反而可能被亞洲輿論視為帝國主義者而失去民心，還要在缺少盟友支持的孤立情況下單獨與中共為敵。蘇聯則可利用聯合國的舞臺，大力抨擊美國是「侵略者」，分化美國與盟友關係而得到最大利益。因此，美國應該立即與盟邦聯繫，討論將臺灣提交安理會處置的可能性，這個方案或可為美國對臺灣問題的立場爭取到較多支持，甚至在政治氣氛許可下，卸下美國獨自承擔的對臺防務責任。[68]

8 月 23 日，國務院中國科向魯斯克提交一份名為「解決臺灣問題的可能政治方案」文件，總結韓戰發生後美國處理臺灣問題的總體形勢。這份政策文件包含背景與建議兩個部分，它首先重述美國先前對臺灣的一些基本看法，接著描繪美國與中國發生衝突的灰色前景，指出這種衝突將削弱美國國力、減損美國影響全球事務的能量，幾乎毫無益處。它強調，就長遠而言，美國在亞洲的政治目標不是臺灣，而是日本、印度與中國大陸。

在此前提下，文件列出五種可能的政治選項，其中除棄臺一項以外，其他四種皆與聯合國有關，包括：（一）以臺灣和平遭受威脅、西太平洋安全受到危害為由，訴求聯合國介入並做政治安排；（二）與聯合國中國代表權一併考慮；（三）經中共同意，由聯合國組織委員會，監督

67 1950 年 8 月下旬，中情局依共軍在中國東南頻繁調動與沿海機帆船集結的情報，推測中共「不是可能，而是非常可能」在極短時間內發動對臺攻擊。報告中提到的可能攻擊時間是 9 月初，見 “Stuart to Clubb: DRF Information Respecting an Attack on Formosa, 1950.08.23,” ProQuest, Digital National Security Archive 資料庫。美國做此判斷的依據是中共既有能力且已多次宣示將解放臺灣，這樣的認知使得保臺行動一直有極高的急迫性，可能也是美國在韓戰發生後，立即對臺灣採取行動的原因。

68 美國向英方表示保臺的急迫感，見 “Rusk to Acheson, Conversations with British and Other Governments Respecting Formosa, 1950.08.03,” 國務院對中共攻臺的可能性與其政治影響評估，見 “Clubb to Rusk, Present Situation in Respect to Formosa, 1950.08.03,” 上述電文皆見 “Top Secret, 1950 Formosa (Aug-Dec)” in Department of States, R*ecords of the Office of Chinese Affairs, 1945-1955 Collection*.

臺灣人權學術期刊資料庫

在聯合國或其他機關主持下的臺灣永久非軍事化工作；（四）相關各方合意不進行任何針對臺灣的敵對軍事行動；但如中共破壞和平，則由聯合國授權的行動不受此限制。[69]這些不同的方案表明，韓戰爆發後，美國對臺灣問題的近程目標在為美軍的臺海行動尋求正當性，遠程目標則為以政治手段解決臺灣問題尋求合法性。聯合國是達成上述目標的重要平臺，但對於要在什麼時間、採取何種方案，美方當時並無定論。

國際情勢的變化影響美國在聯合國操作臺灣問題的時機。8 月 24 日，中共致電安理會提出控訴，指責美國違反《聯合國憲章》，侵害中國領土完整與政治獨立，並要求安理會「制裁美國政府武裝侵略中國領土的罪行並應立即採取措施，使美國自臺灣及其他屬於中國的領土完全撤出 它的武裝侵略部隊」。[70]這份電文開啟了日後安理會〈中國控訴美國侵略臺灣案〉的序曲，也意外地加速了臺灣問題在聯合國的討論。[71]

---

69 “Clubb to Rusk, Possible Political Solution Respecting Formosa, 1950.08.23,” “Top Secret, 1950 Formosa (Aug-Dec),” *Records of the Office of Chinese Affairs, 1945-1955 Collection*.

70 〈周恩來外長就美侵略臺灣問題致聯合國電文及有關使館收到該電文複本的覆函〉1950.08.24-1950.09.09，《外交部開放檔案》（北京：中華人民共和國外交部檔案館藏），113-00025-01，頁 7。在檔案中可見，周恩來將原稿「中華人民共和國中央人民政府認為為了維護國際和平與安全，為了維護聯合國憲章的尊嚴」，改為較明確、強烈的「中華人民共和國中央人民政府向聯合國安理會提出控訴和建議，為了維護國際和平與安全……」，參見同文，頁 4。

71 〈中國控訴美國侵略臺灣案〉在安理會議程的正式名稱為〈關於臺灣（福摩薩）遭受武裝侵犯之控訴〉（Complaint of armed invasion of Taiwan (Formosa)），為行文簡便，以下簡稱〈控美侵臺案〉。1950 年 8 月該案於安理會通過列入議程，並決議邀請中共代表參與討論。安理會於 11 月展開對該案的實質討論，最終並未做出任何決議。相關發展見蕭道中，〈聯合國中的交鋒〉，頁 139-184。實際上，由於冷戰對峙的背景，韓戰發生後，蘇聯曾向大會提出〈蘇維埃社會主義聯盟關於美利堅合眾國侵略中國之控訴，審議中華人民共和國中央人民政府請求參加討論問題〉、〈蘇維埃社會主義聯盟關於美利堅合眾國侵犯中國領空，掃射轟炸中國領土，及美軍艦砲轟與非法檢查中華人民共和國商船之控訴〉等案。美國另向大會控訴〈中華人民共和國中央政府干涉朝鮮〉，中華民國於 1949 年提出的〈控蘇案〉也仍在大會議程中，聯合國成為美、蘇兩陣營外交攻防的戰場。「控蘇案」之發展，參考蕭道中，〈冷戰與中華民國外交：「控蘇案」研究，1946-1952〉，《輔仁歷史學報》第 17 期（2006 年 11 月，臺北），頁 471-515。

臺灣大學學術資訊中心版

8 月 25 日安理會召開第 490 次會議前，中共的控訴電文已經送達。美國駐聯合國副代表葛羅斯（Ernest A. Gross, 1906-1999）首先於會中宣讀一篇當天稍早美國提交聯合國秘書長的信函。[72]該文件引述杜魯門先前的言論，聲明美國對臺灣沒有領土與軍事野心，第七艦隊進入臺海是為朝鮮半島聯合國軍隊提供側翼保障，目的在維護和平。臺灣是盟國擊敗日本後取得的占領地，其法律地位尚未確立。臺灣目前的軍事中立不妨礙其政治問題的解決，臺灣的未來應交由「國際行動」決定，美國對此並無預設立場，並歡迎聯合國審議臺灣問題或進行實地調查，以尋求和平解決方案。[73]

美方的說法立即受到蘇聯反對，蘇聯代表馬立克（Yakov Malik, 1906-1980）批評美國意圖混淆視聽，將侵略臺灣的問題轉移為討論臺灣地位。他指出臺灣地位業經戰時與戰後的國際協議與決議確定，美國所謂未定說不符實情，臺灣問題為中國內政，聯合國無權處理。馬立克又要求聯合國在會議討論與各種文件上應為臺灣正名，停用西方習稱的舊名「福摩薩」，改以中國地名「臺灣」取代。英國在安理會力圖避免為臺灣而陷入中美間的爭議，英代表賈柏（Gladwyn Jebb, 1990-1996）因此既支持將中共的控訴列入議程，也並未對美國提議的臺灣問題多做發言。[74]但在議場外，英國積極與美方聯繫，嘗試主導臺灣問題的討論方向。

---

72 國務院對發言的指示，見 “The Secretary of State to the United States Representative at the United Nations (Austin), No. 184, August 25, 1950,” RG 84, Records of the Foreign Service Posts of the Department of State, U. S. Mission to the U. N. Incoming Telegrams, 1946-1963, Box 4, The National Archives and Records Administration at College Park, Maryland (以下簡稱 NARA).

73 見該次會議紀錄，《聯合國安全理事會正式紀錄．第 490 次．1950.08.25》，頁 4，accessed September 7, 2016, https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N50/409/06/pdf/N5040906.pdf?OpenElement. 馬立克的談話，表達了蘇聯對臺灣問題的基本立場與中共一致。

74 本次會議的討論皆見《聯合國安全理事會正式紀錄．第 492 次．1950.08.29》。

臺灣大學學術期刊資料庫

國府代表蔣廷黻（1895-1965）全力反對安理會受理中共的控訴，對美國主張的臺灣問題則態度謹慎。蔣廷黻為外交部分析了聯合國討論與調查臺灣問題可能造成的後果，首先是臺灣法律地位將受動搖，亦將連帶影響國府的地位；其次，討論此問題，很難拒絕中共代表參加。蔣氏的結論是：「我方應盡力阻止此問題列入任何聯合國機構之議程，絕不可輕易放過。」[75]雖然由聯合國處理臺灣問題有損國府的政治地位，但為避免刺激美國，國府外交部電示駐美官員盡快與美方商議，希望華府在處理臺灣問題前，能先與國府協商。[76]不過雖然有中華民國的反對，但安理會多數國家支持將中共的控訴列入議程，美國國務院也在投票前指示駐聯合國代表奧斯丁（Warren Austin, 1877-1962），美國「希望在安理會討論臺灣問題，應投票支持控訴案列入議程」。[77]在最後表決時，美、英、法、蘇等七國皆贊成將中共的控訴列入討論，「控美侵臺案」於 8 月 29 日正式列入議程。[78]

---

75 「蔣廷黻致外交部第 315 號電，1950.08.28」，〈對日宣戰佈告案〉600/89019，《外交部檔案》（臺北：中央研究院近代史研究所藏）。

76 國府外交部指示駐安理會代表蔣廷黻對美方說法不要多做評論，並盡快與美方討論雙方如何合作。「外交部致蔣廷黻第 283 號電，1950.08.26」，〈對日宣戰佈告案〉600/89019，《外交部檔案》。外交部另指示駐美大使顧維鈞與國務院聯繫相關問題，見「外交部致顧維鈞第 426 號電，1950.08.29」，〈對日宣戰佈告案〉600/89019，《外交部檔案》。國府對相關問題因應的整體情況，參見蕭道中，〈中華民國外交的困境與轉機〉。

77 “The Secretary of State to the United States Representative at the United Nations (Austin), No. 192, August 29, 1950,” RG 84, Records of the Foreign Service Posts of the Department of State, U. S. Mission to the U. N. Incoming Telegrams, 1946-1963, Box 4, NARA. 美方向國府解釋為何接受此控訴案時稱，本案純為蘇聯與其附庸進行政治宣傳，為將事實公開，美方歡迎討論這個問題。見 “Note of a Conversation with Mr. Dean Acheson, Secretary of State, 2:15 p.m., August 31, 1950, at the State Department,” V. K. Wellington Koo Papers, 1906-1992, 《顧維鈞檔案》, Box 180, Rare Book and Manuscript Library, Columbia University (哥倫比亞大學善本與手稿圖書館，以下簡稱哥倫比亞大學) 藏 “Notes of Conversations,” “Dean Acheson, Secretary of State, August 31, 1950” Former Box 180 Folder 1.

78 議程案投票中另有埃及棄權，南斯拉夫未參加表決。《聯合國安全理事會正式紀錄．第 492 次．1950.08.29》，頁 5。

臺灣大學學術期刊資料庫

早在葛羅斯於安理會呼籲討論臺灣問題當天，國務院已草擬一份決議案，指示駐聯合國代表團與盟國政府磋商，旨在要求安理會設置一個委員會調查臺灣問題。按照國務院的指示，這一調查委員會應由安理會全體成員組成，在「維護國際和平與安全」的前提下調查臺灣現況並提出報告。委員會除可依需要組織調查團進行實地調查，並可邀請相關人員列席作證。[79] 8 月 29 日「控美侵臺案」列入安理會議程當天，美國國務院指示駐聯合國代表團依上述決議草案與盟國進行協商，如能獲得多數盟邦支持，則盡早、盡快討論臺灣問題；但如英國與蘇聯反對這種速戰速決的方式，則應靈活應用臺灣與韓國議題。

國務院這項指示，既顯示保臺政治安排的急迫性，也表現美國利用臺灣問題對共黨外交攻勢反守為攻的企圖。國務院在電文中說明，安理會與未來聯合國大會開議後，兩機關於不同層面處理臺灣問題的原則。安理會成立的委員會以調查中共指控美國侵臺為目的，不涉及研究與分析臺灣地位問題。國務院認為這一安排如果能夠被多數國家接受，就可以為將來大會討論臺灣地位問題創造開放性的氣氛，[80]指出「我們正在進行如下的理論，安理會應考慮中國共產黨有關侵略的控訴。大會應在『臺灣問題案』項目下討論有關臺灣的全局性問題」。[81]這種兩層式的議事策略，先是在安理會開啟議題、傳播理念、爭取輿論支持，再由大會來處理臺灣地位。如此安排可以讓美國主張的臺灣問題一直保持在議場中，雖然美國對臺灣未來地位尚無定論，國務院相信只要臺灣問題繫

79 其中邀請「有關人員」的說法，為未來邀請中共代表列席委員會保留可能性。“The Secretary of State to the United States Representative at the United Nations (Austin), No. 183, August 25, 1950,” RG 84, Records of the Foreign Service Posts of the Department of State, U. S. Mission to the U. N. Incoming Telegrams, 1946-1963, 1950 Incoming Telegrams, Box 4, NARA.

80 “The Secretary of State to the United States Representative at the United Nations (Austin), No. 192, August 29, 1950,” RG 84, Records of the Foreign Service Posts of the Department of State, U. S. Mission to the U. N. Incoming Telegrams, 1946-1963, Box 4, NARA.

81 “The Acting Secretary of State to the United States Mission at the United Nations, 1950.09.24,” *FRUS 1950*, vol. 6, p. 517.

臺灣人學學術期刊資料庫

於聯合國，美軍的臺海行動就多少具有合理性，並為處理臺灣問題提供政治條件。另外就議事的策略來看，大會的決議除了可以避免蘇聯甚或國府在安理會的否決權，大會的組成成分可能也對美國較為有利。聯合國會員當時仍以美洲國家占多數，美國或較容易發揮影響力。

美國的構想要實現，英國的支持仍然重要。韓戰初起時，英國官員也考慮過以聯合國託管臺灣，作為解決與美國外交分歧、又能為印度等友邦接受的方案。英國認為託管確實有可行性，因為在法理上，對日簽訂和約前，臺灣仍是日本領地；而在政治上，美國不願見臺灣受中共統治，因此託管可為美方接受。[82] 8 月 20 日，位於新加坡的英國遠東防禦協調委員會（British Defense Co-ordinating Committee Far East, BDCC）亦致函國防部，表明該會對英、美因臺灣問題產生分歧的憂慮，認為臺灣未來走向可能對東南亞防禦造成重要影響，建議在政治上先以某種形式的託管，以凍結臺灣問題。[83]

英國外交部評估，英國如能發揮影響力，或可以運用聯合國來達成某種符合英國立場的決議。不過要注意的是，英國考慮這個問題有一明確前提：任何一個解決臺灣問題的聯合國方案，如忽略中共對臺灣的終極權力主張，都無法得到廣泛支持，而沒有多數盟國支持，任何方案都難以成功。[84]當時大英國協國家多反對由聯合國處理臺灣問題，例如加拿大認為這有可能把中共捲入戰局，並使聯合國受到牽連；美軍如因此與中共發生衝突，將削弱民主陣營整體力量，把中共推向蘇聯，徒令後

82 見 “Formosa, 1950.06.28,” FC1016/75, FO371/83235.

83 “B.D.C.C. (Singapore) to Ministry of Defense (Received 22 August, 8.02 a.m.) SEACOS 95 Telegraphic [FC 1024/61],” H. J. Yasamee, and K. A. Hamilton, *DBPO*, series 2, vol. 4: *Korea, June 1950 - April 1951* (London: Her Majesty’s Stationery Office, 1991), pp. 111-113. 當時英國駐淡水領事也有類似建議，同上述文件頁 113 注釋 3。

84 英國外交部有關臺灣問題較完整的論述，見 “Formosa: Memorandum by the Secretary of State for Foreign Affairs, 1950.08.31,” C.P. (50) 194, CAB 129/41, *The Cabinet Papers, 1915-1988*, National Archives, UK.

臺灣大學學術期刊資料庫

者得利。[85]

在此思維下，英國外交部評估了三種在聯合國處理臺灣問題的可能方案：（一）推動一個由聯合國主持的臺灣中立化計畫，聯合國多數國家如能支持這一計畫，中立化政策可有充分法理的支持。但是這個計畫要成功，必須讓中共清楚了解，聯合國處理臺灣問題會顧及其權利，國府也必須停止其海峽關閉與轟炸大陸城市的挑釁行為。此外，英國雖然支持臺灣中立化，但認為這一方案成功的先決條件，必須先對臺灣未來政治地位確立一個明確的目標，而《開羅宣言》是討論臺灣地位的重要依據。（二）由聯合國主持的託管與臺灣公民投票方案。英國認為公投乍看起來頗符合民主原則，但實際執行困難重重。在國府實際管治臺灣的情況下，當地不可能進行公平的公民投票，更何況這一政府仍得到聯合國多數會員的承認。此外還需考慮未來由誰主持託管的問題，在亞洲民族主義高漲的環境下，國際輿論不會希望由歐美國家負責託管。亞洲國家中，印度可能最適合擔任，但考慮到印度與中共的關係，它是否接受，恐怕仍屬未知。因此公投不但無法舉行，反會給共黨製造反西方宣傳的機會。（三）利用聯合國大會處理臺灣問題。

英國外交部認為利用聯合國處理臺灣問題可以控制目前局勢，又能對臺灣未來做出某種程度的安排。其作法是由大會通過一項包含下列要點的決議：（一）確認臺灣應交給中共。（二）臺灣的實際處置，應待太平洋局勢穩定後進行；在此之前，不得以任何行動改變臺灣地位，亦不能將它運用為軍事基地。（三）由大會成立委員會調查臺灣問題，該委員會應就未來在何種情況、如何進行上述主權轉移工作做出建議。外交部認為這個選項的好處是既可維持《開羅宣言》的原則，避免傷害中共自尊，又可以等中共在國際事務上有較好表現的時候再來考慮臺灣交

85 “Extract from Minutes of Meeting of Heads of Divisions, 1950.08.15,” *Documents on Canadian External Relations* 16, no. 279, 引自 Global Affairs Canada（加拿大全球事務部），*Documents on Canadian External Relations* 線上資料庫，accessed February 14, 2022, http://epe.lac-bac.gc.ca/100/206/301/faitc-aecic/history/2013-05-03/www.international.gc.ca/department/ history-histoire/dcer/details-en.asp@intRefid=7299.

臺灣人文學術期刊資料庫

付的問題，避免臺灣成為破壞民主陣營團結的毒藥。[86]這項建議稍後得到內閣通過，成為英國對聯合國臺灣問題的基本方針。[87]比較美、英的觀點，英國方案想要達成的目標實與美方的企圖相牴觸，這一矛盾將深刻地影響雙方在臺灣問題上的合作。

美國國務院在考慮相關情況後，於 8 月底聯大開議前，向倫敦提出一份文件作為協商基礎。美方建議聯大臺灣問題的決議應包括以下要點：（一）歷史上中國對臺灣行使過主權，目前兩岸中國政權皆主張對臺灣的主權，並且沒有其他國家聲稱對臺擁有主權的現狀。（二）確認朝鮮半島與遠東恢復和平以前，任何一方不得以武力改變臺灣現狀，或以之作為進攻大陸的基地。（三）在聯合國成立委員會，負責向聯大提出解決臺灣問題的和平方案。在考慮解決方案時，除上述一、二點，還要考慮未來有無對日和約情況下的臺灣地位、臺灣人民對臺灣未來的願望。[88]這份備忘錄明顯融合美、英雙方的立場，對臺灣的未來則以一種各說各話的方式並存呈現。倫敦一貫認為處理臺灣問題應提及中國的主權主張與《開羅宣言》，華府的企圖則表現在有關臺灣人民願望的內容中，這為未來公投或自治等其他選項保留可能性。

9 月中旬，美、英、法三國外長會議於紐約召開，臺灣問題是議題之一。會中，艾奇遜表示美國的意圖是尋求一個分歧最少的臺灣問題處理方案，避免為此釀成盟國的分裂。他提議：由友好國家以《聯合國憲章》有關維持國際和平、安全或國際福祉的內容為依據，向聯合國提出臺灣問題。其次，組成委員會研究臺灣問題，並向下屆大會提出建議。在執行面，艾奇遜表示美國計畫分兩個層次來進行：安理會調查對朝鮮

86 “Dening to Burrows, 1950.08.26,” FC1016/125, FO371/83237.

87 內閣會議建議這一委員會應將印度納入，並由印度代表擔任該會主席。見 “Cabinet 55 (50): Conclusions of a Meeting of the Cabinet held at 10 Downing Street, S.W. 1, on Monday, 4th September, 1950, at 4 p.m.,” C.M. (50) 55, CAB 128/18, *The Cabinet Papers, 1915-1988*, National Archives, UK.

88 “Memorandum of Conversation, by the Deputy Under Secretary of State (Matthews), 1950.08.31,” *FRUS 1950*, vol. 6, pp. 473-476.

臺灣大學學術期刊資料庫

半島與臺灣的侵略控訴問題，大會則處理兩地未來的政治問題。[89]在聯大處理臺灣問題、尋求盟國最大共識，符合英國對臺政策的基本立場，貝文支持艾奇遜，且希望屆時中共代表也可以參加聯大對該案的實質討論。[90]法方並無異議，外長會議於是達成提案共識。[91]

1950 年 9 月，第五屆聯合國大會開議。美國出席聯大代表團團長艾奇遜於 9 月 20 日的開幕演講中，建請大會注意朝鮮半島與臺灣的緊張情勢。他重申美國對臺並無野心，呼籲國際社會思考和平解決臺灣問題的方案，主張臺灣與近 800 萬人民的未來不能由武力或單方面行動決定。艾奇遜建議，在有關各方能充分表達意見、並同意於討論期間不動武，美國要求把臺灣問題視為特別而緊要的事件，列入大會議程。[92]次日，美國正式向負責安排議程的聯合國總務委員會提出「臺灣問題案」。提案的說明文件（A/1381）納入了英國堅持的《開羅宣言》與相關的戰時協議，指出過去五年國府管治臺灣的事實，但是「臺灣之正式移交中國，

89 “United States Delegation Minutes of the Fourth Meeting of the Foreign Minister of France, the United Kingdom, and United States, 1950.09.14,” *FRUS 1950*, vol. 6, pp. 500-501. 英方的相關紀錄見 “Sir G. Jebb (New York) to Mr. Younger (Rec eived 15 September, 10.10 p.m.) No.1032 Telegraphic [FC 1024/86],” Yasamee and Hamilton, *DBPO*, series 2, vol. 4: *Korea, June 1950-April 1951*, pp. 136-138. 艾奇遜的說法也顯示華府傾向把臺灣與朝鮮半島問題綁在一起，以減少外界對美國在臺灣問題上獨斷獨行的批評。

90 “Tripartite Meeting- Document 11, Formosa, 1950.09.14,” FC1024/104, FO371/83300. 英外相貝文在給內閣的報告中提到，盟國間仍就臺灣問題溝通中，他希望美國不要反對中共代表參加聯大對該案的討論。“New York Meetings, (i) Foreign Ministers’ Conferences; (ii) North Atlantic Council; and (iii) United Nations General Assembly: Memorandum by the Secretary of State for Foreign Affairs, 1950.10.06,” CP (50) 220, CAB 129/42/20, *The Cabinet Papers, 1915-1988*, National Archives, UK.

91 “United States Delegation Minutes of the Fourth Meeting of the Foreign Minister of France, the United Kingdom, and United States, 1950.09.14,” *FRUS 1950*, vol. 6, pp. 500-501. 法國代表對美方建議未表異議。會議共識另加上建議大會發表一項宣言，呼籲臺灣問題在聯合國處理期間，相關各方暫停敵對狀況。

92 United Nations, *United Nations, General Assembly, Fifth Session, Official Records, 279th Plenary Meeting, 1950.09.20,* p. 25.

臺灣大學學術期刊資料庫

則須俟締訂對日和約或其他適當正式條約時方能實現」。文件另外說明韓戰發生後，臺灣對保障聯合國軍側翼安全具有的重要性，美軍也因此進入臺灣海峽。它重申美國對臺灣不具野心，「臺灣及其近 800 萬居民的前途問題應當依據《聯合國憲章》的宗旨，以和平的方法予以解決」；美國認為大會「如果可以就臺灣的一般情況進行研究並做成適當建議，將是為在太平洋地區實現聯合國宗旨與原則的重要貢獻」。[93]

這份說明文件與前述 8 月底美國提出的備忘錄相似，將兩種差異很大的觀點並融於文件中，既提到《開羅宣言》、臺灣移交中國，又強調臺灣地位未定。文件雖然沒有「公投」或「自決」的字眼，但有「800 萬居民」這樣具有民意的概念。

臺灣問題的提出，受到臺海兩岸「中國」政權與蘇聯的反對。周恩來向印度駐華大使表示，美國提出臺灣問題，是要在大會沒有中國合法代表的情況下，利用聯合國掩飾其野心，製造一個有利於美國與蔣中正的決議，使中國在臺灣施行主權更增困難。[94]而在總務委員會中，國府代表蔣廷黻則指美方提案侵害中華民國領土權、違反盟國戰時協議，因此反對該案列入議程。蘇聯代表馬立克質疑美國意圖要聯合國採取何種行動？美國討論臺灣地位問題的意圖，是要將臺灣變為美軍的戰略基地，但是臺灣是中國領土，大會真正應該處理的是蘇聯所提美國侵略中國的提案。[95]奧斯丁回應稱，處理臺灣問題，近則為了韓戰朝鮮半島的軍事與和平，遠則有關世界的利益，他強調，臺灣問題應以非武力或非單方面行動的和平方式解決。[96]美國的提案稍後雖因國府的意見略有延

93 《聯合國大會第五屆會正式紀錄．大會第五屆會附件》（紐約：聯合國，1950），議程項目七十一，頁 1-2。

94 “Sir A. Nye (New Delhi) to Commonwealth Relations Office (Received 23 September, 4.16p.m.) No. 2716 Telegraphic [F 1026/8],” Yasamee and Hamilton, *DBPO*, series 2, vol. 4: *Korea, June 1950 - April 1951*, pp. 148-150.

95 除了安理會中的控訴案，蘇聯另向第五屆聯大再提美國侵略中國與美軍侵犯中國領土商船的控訴案。見蕭道中，〈聯合國中的交鋒〉，頁 165-166。

96 《聯合國大會第五屆會正式紀錄．總務委員會．一九五〇年各次會議簡要紀錄，

臺灣人權學術資料庫

宕，總務委員會仍於 10 月 5 日通過提案，復於 10 月 7 日由大會通過，排入第一委員會議程。[97]同時，蘇聯向大會提出美國侵略中國的提案也已列入議程，雙方的外交戰由安理會延伸至大會。

三、案件的發展

美國提出的「臺灣問題案」雖經大會排入第一委員會議程，但不論在其國內或與盟國間仍有很多分歧看法，朝鮮半島情勢的變化亦使本案未來充滿變數。

英國對臺灣的立場明確：臺灣問題可以暫時凍結，但臺灣未來終應交給中共；英國希望在東亞政策上能影響美國，取得影響臺灣問題未來發展的主動權。在紐約三國外長會議達成提案的共識後，英國外交部立即就本案擬就一份決議草案，電送美國與大英國協國家徵詢意見。丹寧在草案前說明，處理臺灣問題雖然可能耽誤更緊急的朝鮮半島事務，但拖延也可能引起中共的不良反應，在安理會與大會都即將展開美、蘇陣營互控案件之際，英國希望盡早行動，以使臺灣問題遵循英國期待的方向發展。這份決議草案從歷史與《開羅宣言》等戰時協議，說明臺灣隸屬中國的法理基礎，接著指出中共與國府皆宣稱擁有臺灣主權的現況，兩岸軍事衝突將加劇韓戰造成的東亞緊急情勢。因此，英國建議大會成立委員會，在「優先考慮中國主權要求」（bearing in mind China's claim as set out above）的前提下研究臺灣問題，再向大會提交未來解決臺灣問

1950.09.21-12.05》，頁 5-6、9-10。

97 《聯合國大會第五屆會正式紀錄．總務委員會．一九五〇年各次會議簡要紀錄，1950.09.21-12.05》，頁 9-10。國府認為〈臺灣問題案〉影響國府地位甚鉅，不斷通過在紐約與華府的外交官向美方交涉，希望打消或推延該案。見「外交部致蔣廷黻第 290 號電，1950.08.29」、「外交部致顧維鈞第 426 號電，1950.08.29」，〈對日宣戰布告〉，600/89019，《外交部檔案》。

臺灣大學學術期刊資料庫

題的報告，在大會考慮該報告前，不應有任何使用武力解決臺灣問題的企圖，臺灣也不能被用來作為攻擊大陸的基地。委員會應諮詢包括中共在內的所有相關各方意見，並且要考慮到臺灣人民的利益。[98]

這份草案反映英國將臺海兩岸政權並列為潛在的衝突製造者，減少本案對中共的針對性。草案的基本精神是要將臺灣交給中共，聯合國委員會的任務，大致就是考慮在什麼時間、條件下進行交付並且為之擔保。杜勒斯稍後曾對此批評，倫敦當局自認如能令中共相信它致力將臺灣交給中國，則英國在香港的地位就不會受到影響。[99]

英版決議草案在美方向聯合國大會總務委員會提出〈臺灣問題案〉的當天（9 月 21 日），即送達美國駐聯合國代表團，美國國務院對此感到意外。當時美方對臺政策都還停留在幾個原則性選項，既無自己的決議草案，也反對將臺灣交給中國的決議。對於倫敦的草案，美方初步僅以兩項原則回應：臺灣的暫時中立化、經由國際協議解決臺島的最終地位問題。[100]到了 10 月初，美、英為了中共可能出兵朝鮮半島的警訊進行多次磋商，臺灣更成為可能激怒中共的關鍵問題。貝文向國務院警告，「中國的武裝干涉確實會導致巨大災難，特別是這種干涉如果是在誤解聯合國意圖下做出的」，英方因此認為務必小心謹慎，避免任何可能引起中共「誤解」的聯合國決議。[101] 10 月 11 日，英國再向大英國協成員

98 “Political Aspects of the Formosa, 1950.09.26,” FC1024/97, FO371/83300.

99 “Minutes of the 39th Meeting of the United States Delegation to the United Nations General Assembly, 1950.11.14,” *FRUS 1950*, vol. 6, p. 561.

100 “Clubb to Rusk, Comments on the British Draft Resolution Respecting Formosa for the General Assembly, 1950.09.22,” “2P Formosa (1950). 1950,” *Records of the Office of Chinese Affairs, 1945-1955 Collection*.

101 “The Ambassador in India (Henderson) to the Secretary of State, 1950.10.03,” *FRUS 1950*, vol. 7, p. 800; “Memorandum of Conversation, by Mr. John Allison of the United States Delegation to the United Nations Assembly, 1950.10.04,” *FRUS 1950*, vol. 7, pp. 868-869; “Memorandum of Conversation, by the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Rusk), 1950.10.06,” *FRUS 1950*, vol. 7, pp. 893-897. 本段引文引述自 p. 895.

臺灣大學學術期刊資料庫

與美國提交修訂版草案，去除先前「優先考慮中國主權要求」中的「優先」兩字（bearing in mind China's claim），但中國的主權要求仍是委員會考慮臺灣問題的基礎。[102]

美國國務院在英版修訂草案的基礎上提出修正，並於 10 月 14 日通知駐聯合國代表團。美方的修正重點著重兩方面，一是在英國主張的中國主權前提外，另加上「考慮臺灣人民利益」與「維持太平洋區域和平」兩項對等原則。其次是要規範違反聯合國決議的行為。它建議發生違規情事時，安理會應採取直接行動，維持國際和平，這實際意味著讓聯合國承擔臺海和平的責任。艾奇遜同時另就案件進行的時程與操作問題做出指示，他認為組成調查會時，成員最好能兼顧在外交上承認中共或國府的不同國家。由於事態複雜，委員會的調查報告最快大概要到第六屆大會才能處理，他敦促盡快與英方協商。[103]對於美方意見，英方認為提到臺灣人民利益雖有合理性，但不會被印度接受，印度認為這有可能出現違背《開羅宣言》的結果。[104]

除了決議文內容，美、英立場的差異也表現在聯大第一委員會是否優先處理該案的時程問題上。由於安全理事會已決議於 11 月 15 日以後進行「控美侵臺案」的實質討論，英國希望大會能在此前盡快處理「臺灣問題案」，先確立把臺灣交給中共的原則，降低中共對西方的敵意。

---

102 "The United States Representative to the United Nations (Austin) to the Secretary of State, 1950.10.11," *FRUS 1950*, vol. 6, pp. 528-529.

103 國務院對英版草案的意見，"Clubb to Rusk, Comments on the British Draft Resolution Respecting Formosa for the General Assembly, 1950.09.22," "2P Formosa (1950). 1950," *Records of the Office of Chinese Affairs, 1945-1955 Collection*. 國務院對駐聯合國代表團的指示，見 "The Secretary of State to the United States Mission at the United Nations, 1950.10.14," *FRUS 1950*, vol. 6, pp. 532-533.

104 決議草案的溝通工作持續在各國政府與政府內部進行，英國認為可以接受美方的修訂，但印度可能不會支持將臺灣人民利益與中國的主權相提並論。而由安理會監督中立化一節，則恐怕加拿大不會接受，英方持續考慮決議草案問題，見 "Tomlinson to Shattock, 1950.10.21," FC1024/111, FO371/83300. 印度的立場，則見 "From Foreign Office to New York, No. 1810, 1950.10.27," FC1024/111, FO371/83300.

臺灣大學圖書館數位典藏

當時朝鮮半島聯合國軍戰事進展順利，倫敦認為戰爭可能很快結束，美國的臺海中立化政策將失去依據，臺灣問題應預做處理。[105] 10 月 14 日，倫敦致電其駐美大使，表示臺灣問題如不能在 11 月中以前形成決議、確定臺灣交給中共的原則，西方國家在安理會的處境將更為困難，因此應盡快與國務院協商，推動第一委員會討論「臺灣問題案」。[106]不過華府對倫敦的催促不以為然，國務院認為臺灣地位在短期內難以處理。[107]實際上，在前述國務院 10 月 14 日的電文即指示，臺灣問題委員會如組成，其報告最快在次年第六屆聯大處理，所以美國不急於展開問題的討論。英國大使於 10 月 20 日回報倫敦，表示美方無意盡快展開討論，僅願將「臺灣問題案」在第一委員會的順序由議程七提到議程五。美方的說法是委員會的報告應在 1951 年六屆聯大處理，如果太早進行並組成委員會，可能會有今（1950）年就必須完成報告的壓力。[108]倫敦很快意識到華府打算採取拖延策略，它估計如照美方的進度，則第一委員會大概要到 11 月 7 日左右才會討論臺灣問題，屆時將與安理會的「控美侵臺案」同時進行。

英方推測美國的刻意拖延可能有幾個原因：（一）觀察中共外交走

105 “New York Meetings, Developments in Far Eastern Policy: Memorandum by the Secretary of State for Foreign Affairs, 1950.10.06,” C. P. (50) 221, CAB 129/42/21, *The Cabinet Papers, 1915-1988*, National Archives, UK.

106 英國外交部於 10 月 11 日收到駐美使館通報，美方對推動臺灣問題的討論態度消極，“Brief by Mr. Scott for Mr. Bevin, 1950.10.14, [FZ 10114/77],” Yasamee and Hamilton, *DBPO*, series 2, vol. 4: *Korea, June 1950 - April 1951*, p. 177, note 5. 外交部給駐美使館的指示，見 “From Foreign Office to Washington, No. 4568, 1950.10.14,” FC1024/105, FO371/83300.

107 “Clubb to Merchant, 1950.10.19,” “312 United Nations (General) (1950),” Records of the Office of Chinese Affairs, *1945-1955 Collection*.

108 “From Washington to Foreign Office, 1950.10.20,” FC1024/109, FO371/83300. 國務院一度指示將委員會應向 1951 年第六屆聯大報告列入決議草案，但最後認為如此將缺乏時間彈性而作罷。“The Secretary of State to the United States Mission at the United Nations, 1950.10.27,” *FRUS 1950*, vol. 6, p. 543.

臺灣大學學術期刊資料庫

向，看中共在朝鮮半島問題上是否會做出不智的承諾。（二）為美軍在臺海的行動創造合理性，英方推測在聯合國決議案未通過前，美國不會撤出第七艦隊。（三）美國可能假設在第七艦隊巡航臺海期間，中共無論如何不會出兵臺灣。（四）美國可能藉延後討論來推遲邀請中共代表列席第一委員會的問題。英方的結論是，在美國國會即將展開期中選舉的狀況下，臺灣問題將變得更為敏感，與美交涉難有進展。[109]

10 月 23 日，艾奇遜、杜勒斯與美國出席聯大代表團政治顧問艾利森（John M. Allison, 1905-1978）等人，在「臺灣問題案」即將進入討論前會商對策。艾利森說明國務院雖然大致接受英方決議草案的形式，但該草案在其他盟國間尚未達成共識，前途未卜。他指出，加拿大似乎假定（英國大致也持同一態度），委員會如根據英方決議草案，應只能得出將臺灣交給中共的結論，但這是美方不樂見的結果。所以美國有必要與盟友協議，避免最壞的情況。杜勒斯稱不論於情於理，臺灣都是美國重要關切的議題。美國作為日本的主要占領國與最關心未來對日和約的國家，在和約確認臺灣地位前，對其具有特別責任，必須找到一個有利區域和平與臺灣人民福祉的解決方案。接著他分析《開羅宣言》與當前處理臺灣問題的原則，指出國務院並不懷疑戰時協議的有效性，但是中華人民共和國並非當時參與開羅會議的中國代表，臺灣人民的意願也尚未釐清，因此在確定臺灣地位前，聯合國應考慮以下四個方面問題：（一）調查臺灣人民的意願，了解他們對目前中國大陸統治情況的看法，表達是否願意成為中共治下人民的意願。（二）如果臺灣在政治上將成為中華人民共和國的一部分，是否應考慮臺灣民意，至少將臺灣維持某種程度自治的條款納入政治協議。（三）臺、日間因為歷史因素，在經濟上相互依賴，雙方經貿關係應有保障，一定時間內兩地互免關稅對雙方皆有利。（四）鑒於臺灣對西太平洋安全穩定的重要性，聯合國可以考慮臺灣以某種方式永久中立化，聯合國且可考慮派遣和平觀察團赴臺，協

109 “Minutes, 1950.10.25,” FC1024/109, FO371/83300.

臺灣大學學術期刊資料庫

助維持現狀，防範可能破壞和平的軍事衝突。這幾項原則獲得艾奇遜的支持。[110]

由這些討論可見，美國雖為爭取英國支持而基本接受倫敦的決議草案，但雙方對臺立場的差異始終存在。在《開羅宣言》的制約下，美方以臺灣民意作為強化己方立場的重要依據，致力以政治手段避免臺灣落入共黨手中。

10 月底，國務院中國科根據相關情勢做成一份長備忘錄，體現美國在中共參戰前對「臺灣問題案」的整體立場。[111]這份文件首先確立，美國希望臺灣問題在聯合國達成兩項目標：（一）爭取國際社會在韓戰危機解除前對臺海中立化的廣泛支持。這項目標將通過大會設立的委員會進行，持續爭取盟國對中立化政策的支持；（二）尋求利用聯合國機制，達成一個既和平、又可以為各方接受的臺灣未來方案。中國科認為這項目標更為複雜且需要時間解決。指出任何一個有關臺灣地位的決議案須考慮以下幾點：（一）從安全角度，美方尋求避免在臺灣出現敵對政權軍事基地的方案；（二）從政治角度，美國尋求一個：1. 友邦可以接受、2. 亞洲國家普遍支持、3. 不能讓臺灣成為持久性衝突的焦點、4. 對美國對華政策有加分作用、5. 不違背美國先前承諾的解決方案。接著文件歷數過往國務院對臺灣問題進行過的評估，分析各種政治選項的優劣。

如與過往國務院類似的分析文件比較，這份備忘錄特別著重民意輿論的因素，但這也導致兩種不同的政策傾向：（一）著重臺灣民意。中國科認為國際社會普遍承認《開羅宣言》與中共對臺灣主權的訴求，臺

110 “Memorandum of Conversation, by Mr. John M. Allison, Adviser to the United States Delegation to the United Nations General Assembly, 1950.10.23,” *FRUS 1950*, vol. 6, pp. 534-536.

111 “Formosa,” “Top Secret 2.312 Formosa Case in the UN,” *Records of the Office of Chinese Affairs, 1945-1955 Collection*. 這份文件共 18 頁，並未標明完成日期，但蓋有中國科官章，標註時間為 1950.11.01。此備忘錄回顧歷來國務院對臺灣問題的考慮，分析各種政治選項的優劣後提出決策建議，是一篇全盤說明美國對臺灣問題立場的重要文件。

臺灣大學圖書館 數位典藏

灣民意是一個可用來相抗衡的工具；但是臺灣的輿情尚待釐清，臺灣人不同於蒙古或西藏人在民族與文化上與中國人有所差異，過去又曾對中國與國民黨表示歡迎，這可能是亞洲輿論多不支持將臺灣從中國分離的主要原因。（二）考慮亞洲人民輿論。文件特別提到亞洲人民反帝國主義的強烈情緒，指出美國對臺灣問題的處理，將深刻影響美國在亞洲與共產意識形態的鬥爭，如有不慎，會給美國引來帝國主義的聯想。所以考慮臺灣問題不能僅著重軍事戰術，而且必須顧及亞洲的整體民意風向。總的來說，「臺灣問題的核心就是要去判斷，軍事策略上保住臺灣免於被中國赤化的好處，是否要更勝於目前可預見的政治與軍事代價。」[112]

備忘錄最後提出五點建議：（一）未來在委員會調查期間，美國要克制對臺灣問題表態，並應表示對臺灣沒有特定立場，也沒有特殊利益；（二）在問題調查期間，美國應密切觀察國際情勢，特別是亞洲輿論對臺灣的看法；（三）如果亞洲民意傾向將臺灣與中國分離，美國應考慮支持此觀點，並表達承擔軍事責任的意願；（四）如果亞洲輿論趨勢仍強烈支持中共的立場，美國不應反對這一主張；（五）如果中共的主張為聯合國所承認，美國要促成聯合國同樣承認臺灣對西太平洋和平與安全的重要性，同時致力達成防衛臺灣或將臺灣非軍事化的國際協定。這份備忘錄顯示美國力求對臺灣問題保持政策彈性。面對韓戰正熾、中南半島情勢不穩，國務院視亞洲與臺灣人的民意為決策的參考。美國既可能運用臺灣民意抵銷《開羅宣言》的作用；也可能為了不牴觸亞洲輿論，而考慮將臺灣交給中國，在這種最不利的情況下，至少要有某種國際安排保障臺灣一定的權利。

在各方仍就決議草案文字與未來委員會組成方式交換意見時，朝鮮半島戰事出現預期外的重大變化。[113]在聯合國軍北上逼近鴨綠江之際，

112 “Formosa,” “Top Secret 2.312 Formosa Case in the UN,” *Records of the Office of Chinese Affairs, 1945-1955 Collection*, p. 14.

113 至 10 月中旬，盟國方面仍認為中共並無將其介入韓戰的威脅化為實際行動的跡象，“No. 65 Brief by Mr. R. Scott for Mr. Bevin [FZ 10114/77],” in Butler and Pelly, *DBPO*, series 2,

臺灣人文與亞洲期刊資料庫

中國人民志願軍（以下簡稱志願軍）於 1950 年 10 月下旬大舉進入朝鮮半島作戰，將韓戰帶入另一階段。志願軍直接與聯合國敵對的行動，使中共成為東亞和平的威脅者，也多少為美軍在臺海的獨斷行動解套。另一方面，美國國會期中選舉於 11 月初結束，執政的民主黨在參、眾兩院均遭逢挫敗，雖仍擁有國會多數席次，但與共和黨差距大為減少，國內氣氛對臺灣較為同情。

11 月 11 日，艾奇遜向國防部長馬歇爾（George Catlett Marshall, 1880-1959）通報臺灣問題發展時表示：美國與盟友仍有歧見，最好不要在臺灣問題上做出明確而立即的承諾，讓分歧檯面化有礙西方團結。不過艾奇遜認為情勢也可能出現轉變，只要中共侵略鄰國的野心愈來愈明顯，或是臺灣人的意願能更清楚地傳達並被給予更大的承諾，盟國的分歧就可能甚或消除。他因此指出，現階段美國在聯合國致力的目標，是確保臺灣的軍事中立化與堅持臺灣問題應以和平方式解決。他希望聯合國成立調查委員會，用至少一年時間研究各方意見、中共對臺灣主權訴求與臺灣人民的意願。[114]這顯示美方的策略是將臺灣問題繫於聯合國，視情勢發展隨機應變。中共出兵朝鮮半島，有益於美國維持臺海中立化的立場，在盟國間仍存歧見的狀況下，美方將等待有利時機，不急於立即處理臺灣問題，而以確保臺海中立為當前目標。

在另一方面，以拖待變、等待時機，不僅是希望消減盟國分歧，也是應對美國內部不同意見的方法。由於大會第一委員會即將開議臺灣問題，美國出席聯合國大會代表團於 11 月 14、15 兩日連續開會商議該案。此前，聯合國安理會方於 11 月 8 日經由麥克阿瑟的報告，證實中共軍隊已大舉參戰，這使「臺灣問題案」更顯敏感。[115]代表團的兩次會議，對

vol. 4: *Korea June 1950-April 1951*, pp. 177-179.

114 "The Secretary of State to the Secretary of Defense (Marshall), 1950.11.11," *FRUS 1950*, vol. 6, pp. 554-555.

115 《聯合國安全理事會正式紀錄．第 519 次．1950.11.08》, accessed June 20, 2018, https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N52/710/95/pdf/N5271095.pdf?OpenElement.

臺灣大學學術期刊資料庫

國務院決定在聯合國緩議臺灣問題帶來的直接影響，值得進一步分析。[116]

在代表團會議中，艾利森開場說明本案背景與國務院立場，直指臺灣問題不僅是美國國內，也是美國在聯合國與盟友間最具爭議的問題。各方對臺灣的戰略重要性雖有不同看法，但各種評估皆認為不能讓共黨掌控臺灣、威脅西太平洋安全，因此國務院希望盡可能維持臺灣的中立化。另一方面，目前在中國大陸的政權並不是《開羅宣言》提到的政府，臺灣近 800 萬人民的意願尚未受到合理考慮，因此美國在臺灣問題上有四項政策目標：（一）軍事層面上維持其中立；（二）避免臺灣問題造成的盟國分歧公開化；（三）建立一個交換意見的機制；（四）深入考慮未來處置臺灣的方式（須確保最終處置是以和平手段進行）。艾利森接著說明決議草案內容，[117]與未來如何組成調查委員會的考慮。國務院初步構想是由承認中共的英國、印度、巴基斯坦與承認國府的美國、菲律賓、泰國、澳洲，加上至少一個拉丁美洲國家組成委員會，也可以考慮再加上希臘、比利時或一、兩個有助擴大該會代表性的國家。不過上述構想還未獲得盟國表示支持，國務院對美、英是否應加入委員會也還在考慮，因為蘇聯與法國也可能要求比照加入。他強調國務院並不期待現在就達成一個解決臺灣問題的決議，而是要維持臺灣的現況。

116 以下有關美國駐聯合國代表團會議的討論，皆整理自該團兩次會議紀錄，除有特別需要說明處，行文不一一作註。兩次會議紀錄見 “Minutes of the 39th Meeting of the United States Delegation to the United Nations General Assembly, 1950.11.14,” *FRUS 1950*, vol. 6, pp. 536-563; “Minutes of the 40th Meeting of the United States Delegation to the United Nations General Assembly, 1950.11.15,” *FRUS 1950*, vol. 6, pp. 563-572.

117 會議討論的基礎是國務院 11 月初修訂的決議草案。這版的內容包含《開羅宣言》、臺灣問題影響區域和平與臺灣人民利益，刪除先前有關安理會制裁違約行為，但加上聯合國會員有責任與義務根據《聯合國憲章》精神考慮臺灣問題。草案建議大會成立委員會，在考慮前述問題後，向大會提出一份包含未來如何處置臺、澎的報告。該文件附於 11 月 11 日艾奇遜給馬歇爾的電文中，未註明日期，見 “Draft Resolution on the Problem of Formosa,” *FRUS 1950*, vol. 6, pp. 555-556. 草案內容當時已獲英國的非正式同意，但其他大英國協國家尚未表示意見，見 “Minutes of the 39th Meeting of the United States Delegation to the United Nations General Assembly, 1950.11.14,” *FRUS 1950*, vol. 6, p. 558.

臺灣人文與學術期刊資料庫

在中共剛出兵參戰的情勢下，代表團對國務院的決議草案多表質疑，關切焦點表現在以下幾個方面：（一）提案的時機與目的：代表團質疑國務院對臺政策的目標不明確，而且在中共軍隊全線壓迫聯合國軍之際，討論將臺灣交給中共的問題不合時宜。共和黨籍參議員洛奇（Henry Cabot Lodge Jr., 1902-1985）認為處理臺灣問題需參酌亞洲局勢的發展，美國政策未明，聯大的調查委員會即使到下屆會期恐怕都難以做出結論。民主黨籍參議員斯帕克曼（John Jackson Sparkman, 1899-1985）亦建議國務院應考慮提出臺灣問題的適當時機。（二）決議草案內容：民主黨籍羅斯福夫人（Anna Eleanor Roosevelt, 1884-1962）詢問了《開羅宣言》有效性的問題。國務卿顧問、共和黨籍前參議員古柏（John Sherman Cooper, 1901-1991）則主張，決議草案應就保障臺灣人民利益部分做更明確的論述。洛奇認為國務院的草案只顯示了對中共的綏靖，未明確表示臺灣不應交給中共，不符合當前國內輿論的期待。（三）調查委員會的組成問題：決議草案如獲通過，大會就立即要組成委員會調查臺灣問題，委員會如何組成，將直接影響未來臺灣處置的走向。不過截至會議當時，國務院尚未確定調查委員會應如何組成，甚至美國自身是否應該加入該委員會都尚未定案。由於英國主張大國都不要進入委員會，華府因此擔心美國如果加入，英國可能不會配合。[118]（四）盟友的反應：代表團質疑盟國（包括國府）、甚至是日本對臺灣問題的看法。奧斯丁認為國務院對國府的立場缺少考慮，擔心案件未來可能遭遇反對意見。

會議中，杜勒斯與國務院無任所大使杰塞普（Philip C. Jessup, 1897-1986）從國務院的角度力圖為代表團釋疑。杜勒斯解釋這份草案雖不能令國府完全滿意，但至少保障臺灣不會遭受立即攻擊，在中國大陸

118 國務院對委員會組成主要有兩點考慮：要有亞洲國家代表、承認中共或國府的國家應各占一定比例，見 “Minutes of the 39th Meeting of the United States Delegation to the United Nations General Assembly, 1950.11.14,” *FRUS 1950*, vol. 6, pp. 557-558. 國務院認為此案既為美國所提，美國最好加入委員會，見 “Minutes of the 40th Meeting of the United States Delegation to the United Nations General Assembly, 1950.11.15,” *FRUS 1950*, vol. 6, p. 565.

臺灣人權學術期刊資料庫

的敵後游擊行動也不受中立化限制。美國現在處理臺灣問題，一方面是為第七艦隊的行動尋求國際認可，另一方面則是考慮到目前局勢可能還會持續一段時間，臺灣問題如能在聯合國討論，將會得到國際關注，有利美國的立場。[119]對於是否必須現在一定要有決議的質疑，艾利森認為如果中立化不能得到聯合國的支持，國際間可能形成一種質疑美國單邊軍事行動的氣氛。[120]杰塞普則解釋本案原由美國提出，美方如不能主導決議，則問題可能往不利的方向發展。[121]不過，杜勒斯等人的說明未能扭轉代表團多數成員對決議草案抱持的質疑立場。會議結論時，奧斯丁建議將原決議草案退回國務院再做考慮、調整內容。他表示如果國務院仍計畫推動原草案，代表團會從民意角度對外說明其對決議內容的見解，避免外界對該決議有傾向某方的錯誤印象。同時鑑於第一委員會可能即將開始討論本案，代表團希望國務院盡速做出指示。[122]朝鮮半島的新事態與美國聯大代表團成員的分歧意見，顯示國務院推動本案面臨的變數。[123]

11 月 15 日代表團會議結束後，杜勒斯立即致電國務院，建議緩議臺灣問題。杜勒斯回報兩次代表團會議的情況，指出代表團認為輿論不會接受將臺灣交給中共，幾乎一致反對目前的決議草案、提出多項重大

119 “Minutes of the 39th Meeting of the United States Delegation to the United Nations General Assembly, 1950.11.14,” *FRUS 1950*, vol. 6, pp. 561-562.

120 “Minutes of the 40th Meeting of the United States Delegation to the United Nations General Assembly, 1950.11.15,” *FRUS 1950*, vol. 6, p. 564.

121 “Minutes of the 40th Meeting of the United States Delegation to the United Nations General Assembly, 1950.11.15,” *FRUS, 1950*, vol. 6, p. 568.

122 “Minutes of the 40th Meeting of the United States Delegation to the United Nations General Assembly, 1950.11.15,” *FRUS, 1950*, vol. 6, pp. 571-572. 對於代表團兩次會議的情況，另可參見梁敬錞，〈韓戰期中我國國際地位之震撼〉，頁 234-236。張淑雅另外指出軍方因為擔心聯合國的決議可能限制美軍的行動，對決議草案也不無疑慮。見張淑雅，《韓戰救臺灣？解讀美國對臺政策》，頁 100-101。

123 貝文從國務院官員得到的內部訊息，洛奇參議員為反對國務院的決議草案，甚至威脅要辭去代表團的職務。“From New York to Foreign Office, No. 1757, 1950.11.16,” FC1024/125, FO371/83301.

臺灣大學學術期刊資料庫

或甚至需要重寫草案的修訂意見。國務院如堅持推動原決議草案，只能以命令的方式要求代表團推動，於政治上十分不利。他從三方面剖析當時情勢：（一）內政方面：臺灣問題十分敏感，政府與國會間意見分歧，國務院如果在國會期中選舉已結束，新國會尚未召開的過渡時期推動本案，會引來外界對政府的批評，造成政治紛擾。（二）軍事方面：中共軍隊參戰後，美國需要第七艦隊繼續防衛朝鮮半島的側翼，但目前的草案有可能對此帶來不利影響。此外，中共如依草案得到臺灣不攻擊大陸的保證，則可以移調其東南沿岸兵力用於韓戰，對聯合國軍反而不利。（三）外交方面：由於美國與盟友對臺灣未來地位的看法分歧，在聯合國公開討論臺灣問題可能只會使歧見檯面化。鑒於情勢的快速變化已不是提案時所能預料，杜勒斯因此建議將本案推延再做考慮，這項建議立即獲得艾奇遜同意。[124]

經過上述的曲折，11 月 15 日下午 3 時聯大第一委員會進入「臺灣問題案」議程時，杜勒斯立即提議展延本案至議程最後項目。他表示自 9 月以來國際情勢已有很大改變，中共出兵朝鮮半島、進軍西藏與支援越共的行為，顯示東亞已成為侵略戰爭的戰場，於此時討論臺灣未來地位不切實際。[125]英國雖然曾經希望盡早處理臺灣問題，但由於大英國協國家內部對決議草案內容亦無共識，並認為臺灣問題將使外交局面更為困難，因此也致力展延，呼應美方的提議。[126]

緩議原是美方應對國內、外意見分歧採取的緊急手段，外界紛紛猜測美國政策突然轉彎的原因。美方對外的說法是，中共介入使韓戰延宕

124 “The United States Representative at the United Nations (Austin) to the Secretary of State, 1950.11.15,” *FRUS 1950*, vol. 6, pp. 572-573.

125 〈第三百九十九次會議，1950.11.15〉，《聯合國大會第五屆會正式紀錄．第一委員會，各次會議簡要紀錄．1950.11.14-1951.05.17》，頁 272-273。美方在該次會議前，將展延臺灣問題、局勢未定前不宜公布臺灣地位未定等訊息通知蔣廷黻，見「蔣廷黻致外交部第 500 號電，1950.11.16」，〈匪軍犯藏後我在聯合國因應〉019/4，《外交部檔案》。

126 “From New York to Foreign Office, No. 1729, 1950.11.14,” FC1024/118, FO371/83301.

臺灣大學圖書館

超出預期，軍事情勢有所變化，不宜處理臺灣問題。[127]國務院此時持續研究在聯合國解套臺灣問題的方案，杜勒斯提出兩種方向，一種是不要求採取任何行動，讓案子在聯大逐漸消失。另一方案是持續推動，但不再以隱晦態度回應有關臺灣最終地位的問題，而是明白向外界闡述美國的原則。這些原則包括：（一）美國對臺灣具有特別責任。（二）臺灣與中國在民族與歷史上的密切關聯性。（三）臺灣未來不能是破壞太平洋和平的根源與內戰的目標。（四）在中國主權（sovereignty of China）下，必須給臺灣人民享有適度自主與自治政府，臺灣與中國的關係最終必須奠基於臺海兩岸人民同意的基礎上。（五）臺、日間的密切關係必須維持。（六）臺灣應予非軍事化。[128]

此時，志願軍於 1950 年 11 月底發動第二次戰役（Second Phase Offensive），壓迫聯合國軍戰線全面後撤，也令盟國對臺灣問題的分歧更為擴大。加拿大不願見聯合國介入臺灣問題太深，不支持美、英協商中的決議草案，草擬了一份自己的決議草案（僅由聯合國秘書長出面斡旋，不要讓臺灣問題進入大會），向大英國協國家諮詢，獲得澳洲、印度等國共鳴。[129] 11 月下旬，加拿大外長在華府勸說美方無限期延後臺灣問題案，避免聯合國對臺灣做出任何承諾。[130]

127 “The United States Representative at the United Nations (Austin) to the Secretary of State, 1950.11.16,” *FRUS 1950*, vol. 6, p. 576.

128 針對杜勒斯提出的原則，另有官員提出一些修正意見，包括非軍事化應有限制，讓臺灣保有一定的自衛能力，並應對臺灣獨立與聯合國託管臺灣的選項保持開放態度。見 “Memorandum of Conversation, by Mr. Eric Stein of the Office of United Nations Political and Security Affairs, 1950.11.16,” *FRUS 1950*, vol. 6, pp. 574-576.

129 因為預期到美、英的反對，加拿大僅以草案向外徵詢意見，並未正式提出，其內容見 “Secretary of State for External Affairs to Chairman, Delegation to United Nations General Assembly, 1950.11.07,” *Documents on Canadian External Relations* 16, no. 287, http://epe.lac-bac.gc.ca/100/206/301/faitc-aecic/history/2013-05-03/www.international.gc.ca/department/history-histoire/dcer/details-en.asp@intRefid=7307, 引自 Global Affairs Canada, *Documents on Canadian External Relations*, accessed February 4, 2020.

130 加拿大外長訪美與所提建議，見 “Memo: Formosa by D. L. Cole, 1950.11.24,” FC1024/130, FO371/83301.

臺灣大學學術期刊資料庫

12 月初，國務院中國科根據新形勢進行評估，指出臺灣問題在美國與盟友間造成不安，盟友認為華府疏遠了聯合國的精神，而與國府方面親近。不過，中共介入韓戰與伍修權在聯合國的強硬姿態，使情勢發展轉對美國有利。[131]美國應爭取更多盟友認同，保持耐心，並展現願與他們協調相關問題的意願。不過中國科還是認為此案符合美國利益，只要臺灣問題繫於聯合國，就可以牽制中共對臺採取軍事行動，並至少給美軍在臺海的行動提供政治上的支持。美國應密切注意盟國對臺灣問題的看法，並相應調整政策，不讓蘇聯在西太平洋孤立美國的企圖得逞。[132]因此，國務院於 12 月 5 日指示聯大代表團，當第一委員會進入「臺灣問題案」議程時，應建議延後至下屆大會討論。[133]

朝鮮半島戰事的發展，加劇了國際社會對中國的敵對情緒，至 12 月中，聯合國軍已退守至北緯 38 度線以南地區。在此時刻，臺灣問題無法在盟國間達成共識既是無可迴避的現實，任何把臺灣交給中共的考慮都可能引起綏靖、妥協的疑慮，並在美國內政上引起更多紛爭。即使在外交政策上通常較為功利、較少意識形態顧慮的英國外交官員，此時也認為中共不會接受託管臺灣的方案。而只要戰爭狀況持續，臺灣對東南亞防務就具有戰略價值，失去臺灣，將打擊包括歐洲在內的自由世界士氣。[134]臺灣問題既如此棘手，維持現狀而不做任何決定成為最可行的解套方式。

1951 年 2 月，「臺灣問題案」再次進入第一委員會討論時，英國代

131 中共代表伍修權獲安理會邀請，於 1950 年 11 月出席安理會「控美侵臺案」的討論，其過程見蕭道中，〈新中國外交初體驗〉，頁 217-263。

132 “Memorandum by the Director of the Office of Chinese Affairs (Clubb) to the Assistant Secretary of State for Far East Affairs (Rusk), 1950.12.01,” *FRUS 1950*, vol. 6, pp. 585-586.

133 “The Secretary of State to the United States Mission at the United Nations, 1950.12.05,” *FRUS 1950*, vol. 6, p. 589. 不過，聯大第一委員會 12 月 7 日舉行的 408 次會議，通過將「中華人民共和國中央人民政府干涉朝鮮案」列為優先討論，「臺灣問題案」因此又順勢往後推延。

134 “Minutes by G. G. Buzzard, 1950.12.15,” FC 1024/133, FO371/83301.

臺灣大學學術期刊資料庫

表賈柏首先以遠東局勢未定、目前對臺灣問題做任何處置都可能造成誤解為由，建議展延討論。[135]美國代表奧斯丁以中共軍隊介入韓戰，東亞情勢已與提案時有所不同，附議賈柏的提議。社會主義陣營的蘇聯、波蘭與白俄羅斯代表仍強調中共擁有臺灣主權，聯合國無權處理，譴責美國試圖利用聯合國將臺灣問題國際化。委員會最後以表決方式決議：「提議將該項問題的討論無定期展緩的動議（the motion to adjourn the debate sine die）經以 38 對 5 票通過，棄權者 8」，委員會不設期限地展延本案。雖然形式上這個案子僅是擱置，並未被撤銷，但在避免盟國分歧檯面化的前提下，美國關注的臺海中立化與臺灣安全既已暫獲保障，委員會的決議實際上為「臺灣問題案」在聯合國的發展劃上了休止符。

結語：一個沒有臺灣角色的臺灣問題案

1950 年聯合國「臺灣問題案」，將臺灣地位問題從國際法概念上的討論，推向實際的政治操作，是二戰後迄今，唯一一次企圖通過聯合國處置臺灣前途的嘗試。這一案件的發生，是二戰後中國內戰、國際冷戰與韓戰等多重背景交織下的產物。中國共產革命的勝利，將臺海變成國共對抗的前線，韓戰爆發後，臺海又成為美國圍堵策略下東亞反共防線的一部分。未盡的內戰與冷戰新發展，使臺灣問題複雜化，也將臺灣的

135 在該次會議的中文紀錄中，用「展延」與「展緩」翻譯英國的提議與最後的決議，英文紀錄是用 “adjourn” 與 “adjournment”；中文會議紀錄見〈第四百四十二次會議，1951.02.07〉，《聯合國大會第五屆會正式紀錄．第一委員會．各次會議簡要紀錄，1950.11.14- 1951.05.17》，頁 495-496；英文會議紀錄見 “United Nations, General Assembly, Fifth Session, Official Records, First Committee, 442nd Meeting, 1951.02.07,” p. 626, accessed December 7, 2020, https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL3/090/72/pdf/NL309072.pdf?OpenElement. 以下內文有關該次會議的論述皆引自上述紀錄。賈柏在會中解釋，他認為至少在本會期應展延本案討論。蘇聯代表以本案為中國內政為由，反對在本次與下一會期處理。國府則始終反對在聯合國討論臺灣問題，在最後表決時選擇棄權。

臺灣人文與藝術期刊資料庫

命運推向不確定的未來。臺灣雖然在名義上是這一案件的主角，但不論國府或臺灣人民，對於事件的走向卻難有置喙的餘地。

美國是「臺灣問題案」的主要推動者，臺灣的戰略價值在冷戰形勢下受到美國重視，保臺成為美國對臺政策的主要目標。由於軍事保臺的代價過高，政經方案成為美國保臺主要方式，運用聯合國處置臺灣問題的構想早經籌劃。韓戰發生後，美國利用中共向安理會控訴美國侵略臺灣的機會，將臺灣問題送入聯合國議程。這一行動既是對共產國家在聯合國外交攻勢的一種回應，也是維護臺海安全的政治手段。對美國決策者來說，只要臺灣問題繫於聯合國，美軍在臺海的行動就具合理性，臺灣的安全責任或可由聯合國承擔，臺灣未來地位也保有操作空間。

但是美國的操作引起盟友的疑慮，部分國家擔心臺灣問題可能令聯合國捲入中國內戰紛爭，導致與中共的衝突。美國的重要盟友如英國與加拿大等視歐洲為核心區，並不以中共為主要假想敵，反對美國將臺灣問題國際化，削弱同盟抵禦蘇聯的力量。他們為謀求中共在韓戰與其他外交問題上能有較彈性的作法，在某種程度上接受臺灣可以犧牲以交換中共善意的籌碼，這一思考方向與美方保臺的基本構想背道而馳。

美國的作法還挑戰了臺海兩岸中國政權對臺灣主權的主張。由於美國與盟友在臺灣問題上的分歧立場，中共原有機會藉此離間民主陣營，為北京取得更有利的外交條件，或得到國際間就臺灣問題做出對中共有利的承諾。但志願軍參戰與聯合國直接對壘、中共在外交上持續的強硬姿態，降低了國際社會運用臺灣換取北京妥協的正當性。由於國府仍擁有聯合國中國代表權，中共在國際上對臺灣問題的發言空間受限，臺灣議題主要作為中國大陸內部宣傳抗美意識、進行政治動員的主題。

盟友間的分歧，令本案在大會提出時就已呈現了一種模糊性，美國的提案說明內容包含了《開羅宣言》、臺灣移交中國、臺灣地位未定論與臺灣人民民意等幾個相互對立的概念，讓人看不出本案的意圖。此後美國雖與盟友持續溝通，分歧卻未見稍減，美國國內的政爭亦使國務院在處理臺灣問題必須更加謹慎。志願軍參戰，改變了韓戰形勢，也成為

臺灣大學學術期刊資料庫

美國擱置本案的公開理由，臺灣問題雖經列入大會議程，最後卻被擱置，不了了之地自然消失。

從案件的發展可見，美國雖有意保臺，但這一政策仍要在其總體國家利益中考慮，精心計算保臺的得失，相關的操作不斷在審時度勢中保持彈性。美國時而可以捍衛臺灣人民的意願為由，擱置《開羅宣言》，推動臺灣自治、交付託管等，將臺灣與中國大陸分離；也可能因為盟國的壓力，或顧慮亞洲的民意，而考慮將臺灣交給中共的可能性，其關注的核心始終是自身的利益。

在整起事件中，角色最為尷尬的可能是在臺灣的國府與人民。1950年聯合國「臺灣問題案」雖以臺灣為名，但國府與臺灣人民在當中的角色邊緣，意見不獲重視。由於聯合國處置臺灣問題衝擊國府的政治地位，國府始終反對此案。但現實中，國府的生存、臺灣的安全與聯合國中國代表權席次等問題皆需要美方的支持，外交上很難挑戰或改變美國的政策。至於臺灣的民間社會當時受到的管制多、發展有限，亦缺少參與國際活動的空間與經驗，這些因素都限制了臺灣官民在國際上對臺灣問題的發言權。

案件發展過程中，從美國最初開始對外徵詢提案構想，到稍後美、英各國積極磋商決議草案文本的過程，國府都被排除在外，只能被動因應。在磋商與決策階段，不但英國、加拿大等國家很少顧慮國府與臺灣人民的立場，美國雖然有時考慮到臺灣的民意，但這項因素大致只應用在對美國政策有利的時候（例如用臺灣民意來對抗《開羅宣言》或其他將臺灣交給中共的主張），否則也可能棄而不顧，一如 1950 年初美國決策者逕自宣布的棄臺論。及至聯合國安理會與大會進行臺灣相關問題議程時，國府的意見不被重視，所做提議多被忽視。囿於名不符實的現況，國府在國際間處境困難。

總結而言，1950 年聯合國「臺灣問題案」突顯臺灣在東亞與冷戰地緣政治中的獨特性，使臺灣受到國際社會關注。但臺灣問題的國際化，也可能讓臺灣官民更難掌握自身未來前途。美國的外交政策與外在國際

臺灣大學學術期刊資料庫

情勢的轉變，決定了「臺灣問題案」的發展，雖然只要美國保臺的目標不變，美國與國府就擁有共同的戰略利益，臺灣的安全暫時獲得保障。但如何在現實的國際環境中讓臺灣的聲音被重視並彰顯其價值，仍是今人必須持續思考的問題。

*本文為科技部計畫，「臺灣地位問題的起源：1950 年聯合國〈臺灣問題案〉研究」，MOST 106-2410-H-030-053 部分研究成果。感謝論文審查人與《臺大歷史學報》編輯提供的修訂意見，文中疏漏由作者自負文責。

（責任編輯：吳昌峻　校對：黃方碩　陳冠輔　廖芷青）

臺灣大學學術期刊資料庫

引用書目

一、史料文獻

《外交部開放檔案》。北京：中華人民共和國外交部檔案館藏。
《外交部檔案》。臺北：中央研究院近代史研究所藏。
《蔣中正總統文物》。臺北：國史館藏。
《聯合國大會第五屆會正式紀錄》。紐約：聯合國，1950。
《聯合國安全理事會正式紀錄》。United Nations Digital Library. https://digitallibrary.un.org/?ln=en.
中國社會科學院近代史研究所編著，《顧維鈞回憶錄》第 8 分冊。北京：中華書局，2013。
中華人民共和國外交部、中共中央文獻研究室編輯，《周恩來外交文選》。北京：中央文獻出版社，1990。
世界知識出版社編輯，《中美關係資料彙編》第 2 輯上。北京：世界知識出版社，1960。
汪彝定，《走過關鍵年代：汪彝定回憶錄》。臺北：商周文化公司，1991。
Adam Mattew Digital, *Foreign Office Files for China, 1919-1980.*
Butler, Rohan, and M. E. Pelly, eds. *Documents on British Policy Overseas*, series 1, vol. 8: *Britain and China, 1945-1950*. London: Her Majesty's Stationery Office, 1984.
Department of State. *Foreign Relations of the United States, 1945*, vol. 6: *The British Commonwealth, The Far East*. Washington, DC: U. S. Government Printing Office, 1969.
Department of State. *Foreign Relations of the United States, 1949*, vol. 9: *The Far East: China*. Washington, DC: U. S. Government Printing Office, 1974.
Department of State. *Foreign Relations of the United States, 1949*, vol. 7: *The Far East and Australasia* (Part 2). Washington, DC: U. S. Government Printing Office, 1976.
Department of State. *Foreign Relations of the United States, 1950*, vol. 6: *East Asia and the Pacific*. Washington, DC: U. S. Government Printing Office, 1976.
Department of State. *Foreign Relations of the United States, 1950*, vol. 7: *Korea*. Washington, DC: U. S. Government Printing Office, 1976.
Department of State. *Foreign Relations of the United States, 1950*, vol. 1: *National Security Affairs, Foreign Economic Policy*. Washington, DC: U. S. Government Printing Office, 1977.
Department of States, *Records of the Office of Chinese Affairs, 1945-1955 Collection.* Gale Digital Collections, *Archives Unbound*.
ProQuest, Digital National Security Archive.
RG 84, Records of the Foreign Service Posts of the Department of State, U. S. Mission to the U. N. Incoming Telegrams, 1946-1963, The National Archives and Records Administration at College Park, Maryland.
The Cabinet Papers, 1915-1988, National Archives, UK.

臺灣人學學術期刊資料庫

Truman, Harry S. *Public Papers of the Presidents of the United States, Harry S. Truman containing the Public Messages, Speeches, and Statements of the President, 1950.* Washington, DC: United States Government Printing Office, 1965.

United Nations. *United Nations, General Assembly, Fifth Session, Official Records, 279th Plenary Meeting, 1950.09.20.*

V. K. Wellington Koo Papers, 1906-1992, Rare Book and Manuscript Library, Columbia University.

Yasamee, H. J., and K. A. Hamilton, eds. *Documents on British Policy Overseas*, series 2, vol. 4: *Korea, June 1950-April 1951.* London: Her Majesty's Stationery Office, 1991.

二、近人研究

王建朗，〈臺灣法律地位的扭曲——英國對臺政策及與美國的分歧〉，《近代史研究》2001年第 1 期，北京，頁 1-26。

汪　浩，《冷戰中的兩面派：英國的臺灣政策 1949-1958》。臺北：有鹿文化公司，2014。

林孝庭著、校訂，黃中憲譯，《意外的國度：蔣介石、美國、與近代台灣的形塑》。臺北：遠足文化出版公司，2017。

侯中軍，〈新中國控訴美國侵台背景下的臺灣地位問題再探：以國民黨當局的應對為中心〉，《中共黨史研究》2011 年第 11 期，北京，頁 59-69。

埃德溫・W・馬丁（Edwind W. Matrin）著，姜中才譯，《抉擇與分歧：英美對共產黨在中國勝利的反應》。北京：社會科學文獻出版社，2016。

徐友珍，《分歧與妥協——美英關係中的承認新中國問題（1949-1951 年）》。武漢：武漢大學出版社，2007。

張淑雅，《韓戰救臺灣？解讀美國對臺政策》。臺北：衛城出版公司，2011。

張曙光，《美國的遏制戰略與冷戰起源再探》。上海：上海外語教育出版社，2007。

梁敬錞，〈韓戰期中我國國際地位之震撼：一九五零年中美關係之二〉，收入氏著，《中美關係論文集》，頁 217-258。臺北：聯經出版公司，1982。

陳翠蓮，〈冷戰與去殖民：美國政府對戰後初期臺灣獨立運動的試探與評估（1947-1950）〉，《臺灣史研究》第 26 卷第 3 期，2019 年 9 月，臺北，頁 91-138。

楊奎松，〈華德事件與新中國對美政策的確定〉，《歷史研究》1994 年第 5 期，北京，頁 104-118。

鄒　讜著，王寧、周先進譯，《美國在中國的失敗（1941-1950）》。上海：上海人民出版社，2012。

蕭道中，〈冷戰與中華民國外交：「控蘇案」研究，1946-1952〉，《輔仁歷史學報》第 17 期，2006 年 11 月，臺北，頁 471-515。

蕭道中，〈中華民國外交的困境與轉機：臺灣對聯合國「控美侵臺案」的因應（1950-1951）〉，「衝突、紛爭與中國外交的形塑研討會」宣讀論文。臺北：國立政治大學人文中心主辦，2014 年 1 月 24 日。

臺灣大學學術期刊資料庫

蕭道中，〈聯合國中的交鋒：1950 年中國控訴美國侵略臺灣案研究〉，《臺灣師大歷史學報》第 55 期，2016 年 6 月，臺北，頁 139-184。
蕭道中，〈新中國外交初體驗：1950 年伍修權的紐約聯合國之行〉，《臺大歷史學報》第 59 期，2017 年 6 月，臺北，頁 217-263。

三、網路資料庫

中華民國外交部，《中華民國條約協定資料庫》。https://no06.mofa.gov.tw/mofatreatys/Index.aspx.
中華民國外交部，《雙語辭彙對照表》。https://www.mofa.gov.tw/Bilingual.aspx?n=50&sms=27.
日本國立國會圖書館，《日本國憲法的誕生》。https://www.ndl.go.jp/constitution/index.html.
聯合國，《聯合國安全理事會：決議》。https://www.un.org/securitycouncil/zh/content/resolutions.
Global Affairs Canada, *Documents on Canadian External Relations*, https://www.international.gc.ca/gac-amc/history-histoire/external-relations_relations-exterieures.aspx?lang=eng.

臺灣大學學術期刊資料庫

Historical Inquiry 69 (Jun. 2022), pp.111-165
Department of History, National Taiwan University
DOI: 10.6253/ntuhistory.202206_(69).0003

The US and the Theory of the Undetermined Status of Taiwan: The Case of "The Question of Taiwan (Formosa)" in the United Nations, 1950

Hsiao, Tao-chung*

Abstract

After the outbreak of the Korean War in June 1950, President Truman ordered the U.S. navy to patrol the Taiwan Strait, in order to implement a policy of Taiwan Strait Neutralization. Truman also declared that Taiwan's legal status has yet to be determined, its future should be considered according to the peace treaty with Japan or the United Nations. Thereafter, the U.S. submitted the "The Question of Taiwan (Formosa)" to the Fifth General Assembly of the United Nations. The Taiwan issue is both a legacy of the Second World War and a complex factor involving the Chinese Civil War and the International Cold War. The US' proposal have aroused criticism from socialist countries, and questioned by allies such as Britain and India. In the end, the US decided to postpone the case because of Chinese troops enter the Korean Peninsula, and criticism of the US government at home and abroad. Examining development of this event will help researchers understand the complex connotation of East Asian issues in the early Cold War.

Keywords: Cold War, United Nations, Korean War, Theory of the Undetermined Status of Taiwan

* Associate Professor, Department of History, Fu-Jen Catholic University
No. 510, Zhongzheng Rd., Xinzhuang Dist., New Taipei City 242062, Taiwan (R.O.C.);
E-mail: 059080@mail.fju.edu.tw

臺灣大學學術期刊資料庫