

韓戰期間的美國對華政策*

李 明

(國立政治大學外交學系專任教授兼主任)

摘要

美國在第二次大戰結束前，有感於中國在共同對抗軸心國的貢獻，倡議結束不平等條約對於中國的束縛，並締結平等新約。羅斯福總統且寄望戰後的中國，在聯合國的架構下，成為維護國際和平的中堅力量。至杜魯門接任總統，世界情勢與中國政情同時趨於複雜，雅爾達體制影響之下，美國對東歐無能為力，蘇聯在東歐成立各個衛星國，且積極向南歐擴張。中國則國共內戰激烈，美國旋又調處失敗，中華民國政府終於退守台灣。美國對華政策乃面臨抉擇：美國應如何處理和中共的關係，及如何認定中共在東亞扮演的角色。美國對台灣的蔣中正總統並無好感，且美國曾發表白皮書主張「塵埃落定政策」，並嘗試維繫和中共的交往空間。至 1950 年 6 月韓戰發生，美國認為那是國際共產主義擴張的一環，設若不加制止，則東亞地區難保不變成另一個東歐。美國旋即調整對華政策，改採對中共封鎖以及對中華民國政府的支持。本文希望從國際形勢的轉變、東亞區域衝突的發展、以及美國國內因素的折衝等三個層面，探討韓戰前後的對華政策變遷過程、特質及影響。得出的主要觀點在於：韓戰前美國對日本之外的東亞國家並未投注關切，及至韓戰之後，美國對華政策始成為美蘇冷戰政策的成分之一。中共在韓戰時與美國衝突，導致中共被國際孤立長達二十年，中華民國暫時從內戰失敗中

*本篇論文曾發表於 2005 年 7 月 1 日台北市中央研究院近代史研究所主辦之「中國近代史的再思考」國際學術研討會，本文作者特別感謝近代史研究所林滿紅教授當時的評論與指正。

轉危為安。美國在韓戰中採取「有限戰爭」戰略，南北韓恢復了韓戰前的分裂分立狀態。美國與中共簽訂韓戰停戰協定，且認為韓戰後雙方仍應維持對話，經過多年談判，終建立外交關係。

關鍵詞：

韓戰、南北韓、杜魯門、艾森豪、中華民國外交、中共外交

壹、導論

美國在二次大戰結束前，有感於中國在遠東戰區共同對抗軸心國的貢獻，倡議結束不平等條約對於中國的束縛，並締結平等新約。羅斯福總統且寄望戰後的中國，在聯合國的架構下，成為維護國際和平的中堅力量之一。中美關係在二次大戰結束之際達於頂峰，而中國的國際地位也因為羅斯福總統的友善，而大幅提高。至羅斯福逝世，杜魯門接任總統，世界情勢與中國政情同時趨於複雜。雅爾達體制影響之下，美國對東歐陷共無能為力，東歐繼之成立各個蘇聯附庸國，且積極向南歐擴張，在東歐國家接連淪入蘇聯掌握之後，杜魯門方察覺蘇聯的擴張主義，未幾杜魯門宣布杜魯門主義，吹響了美蘇冷戰的號角。中國則國共內戰激烈，美國旋又調處失敗，中華民國政府終於退守台灣。

美國對華政策在中共成立之後面臨了抉擇：美國應如何處理和中共的關係，及如何認定中共在東亞扮演的角色。第一項抉擇同時也關係著美國如何因應「台灣問題」；第二項抉擇則是決定是要與中共政權交往還是予以圍堵。杜魯門政府對台灣的蔣中正總統並無好感，且美國曾發表白皮書主張「塵埃落定政策」，並嘗試維繫和中共的交往空間。及至 1950 年 6 月韓戰發生，美國始認為北韓侵略是國際共產主義擴張的一環，設若不加制止，則東亞地區難保不變成另一個東歐。至此，美國旋即調整對華政策，改採對中共封鎖以及對中華民國政府的支持。本文希望從國際形勢的轉變、東亞區域衝突的發展、以及美國國內因素等三個層面，

探討韓戰前後的對華政策變遷過程、特質及影響。得出的主要觀點在於：韓戰前美國對日本之外的東亞國家並未投注關切，而韓戰之後，美國對華政策始成為美蘇冷戰政策的成分之一。中共在韓戰時與美國衝突，導致中共被國際孤立長達二十年，中華民國暫時從內戰失敗中轉危為安。美國在韓戰中採取「有限戰爭」戰略，恢復了韓戰前兩韓的分裂對峙狀態。美國與中共簽訂韓戰停戰協定，且認為韓戰後雙方仍應維持對話，經過多年談判，終建立外交關係。本文論述的時間範圍，約從美國調處國共衝突失敗、直至中美共同防禦條約簽訂，展現這段時間的美國對華政策。

貳、杜魯門的塵埃落定政策

美國在二次大戰期間、羅斯福總統任內，相當重視中國在遠東戰區的貢獻，也堅定承認蔣中正的中國領導人地位，這由羅斯福總統在英國首相邱吉爾及史大林的質疑之下，堅持邀請蔣中正委員長參加 1943 年的開羅會議，即是一個明證，美國的政策，即是要給中國一個戰後四強的地位。事實上，二次大戰也是中美關係的轉折點，在延安的中共標榜其為土地改革者，並且注意國際宣傳，常以精神戰力的旺盛、主要領導人如周恩來等的平易近人、堅苦卓絕的軍事生活，建立了和包括美國在內的外國記者間的友善關係，此舉已使美國大眾對於中共印象發生質變或增進好感。反之，蔣中正所領導下的中華民國政府，則被形容成腐敗、專制、不能容忍反對勢力、甚至無意容忍異己的官僚體系。若干高級領導人，還被報導成為不知民間疾苦的「特殊階級」，如此美國輿論對於是否繼續維持對蔣中正的支持產生疑惑，甚至動搖。¹ 戰爭尚未結束，羅斯福總統即在 1945 年 4 月 12 日去世，由副總統杜魯門繼任。杜魯門接

¹甚至於美國派駐中國戰區的秘書長史迪威(Joseph W. Stilwell)將軍，對中共的宣傳手法也深信不移，並且崇拜中共在逆境中終於壯大的戰鬥精神。參閱Robert Garson, *The United States and China since 1949* (London: Pinter Publishers, 1994), pp. 5-8.

任總統之後，國共雙方都希望新政府的對華政策能對自己有利，但一開始時，國共雙方都不確定他所面對的是什麼樣的新一號人物。杜魯門接任之前並無外交經驗，歐洲戰場尚未完全光復，而蘇聯已經展現其依自己意志重建戰後秩序的意圖，美國實際上並未在遠東地區、特別是中國放置主要的關注。

對於國共兩黨的鬥爭，美國在起初曾寄望作調人，至少讓雙方停火，共同參與對日作戰。二次大戰即將結束時，國共雙方已經開始準備爭奪華北以及東北的日軍的受降。當蘇聯在東北地區將關東軍撤出時所留下的眾多武器交給中共部隊時，美國曾陷入對華政策上的兩難：如果不介入並且幫助國民黨軍隊進入東北，則該地將落入蘇聯的控制；倘若美國進行干預，則美國又對華府所採的中立立場無法自圓其說。曾經力主國共兩黨和談、但又呼籲支持中華民國政府的美國大使赫爾利(Patrick Hurley)自認國共關係惡化，自身又調解無功，乃於1945年11月底辭職。至此，杜魯門在美國政府播下了兩黨對於中國政策的重大差異。總統也被美國政界人士批評為對中共無知，美國的政策表面上似乎中立，實際上對於蘇聯的擴張，反帶來重大的助益。² 杜魯門的新措施是派遣當時的參謀首長聯席會議主席馬歇爾(George Marshall)將軍來華，繼續調解的工作。馬歇爾的任務即是要促成雙方停火並且合組聯合政府。馬歇爾希望中國敵對黨派能放棄武力相向、施行與美國類似的國會選舉與實踐政治妥協，但他失望了。在到中國調處之前，馬歇爾接獲的指示是，即使他的任務失敗，美國還是要支持中華民國政府。到了中國之後，馬歇爾曾勸解各方共同成立政治協商會議，但是到了1946年4月，停火又告失敗。1946年6月，美國國會外交委員會建議一項對於中華民國政府的軍事援助法案，而當時的國務次卿艾奇遜(Dean Acheson)也宣布對中華民國政府提供軍事裝備。大規模的國共武裝衝突同時開展。中共方面嚴厲譴責美國的「武裝干預中國內戰」。1946年11月，中共拒絕參加國民大會，至此國共雙方之間和平解決的可能性已完全破滅。1947年

² *Ibid.*, pp. 11-12.

1月，馬歇爾被杜魯門召回接替貝恩斯（James Byrnes）成為新任國務卿。馬歇爾的任務完全失敗，國民黨士氣低落，先前掌握的優勢已經逆轉，變成對共軍有利。

美國在歐洲戰場上得意，並且對於蘇聯的擴張主義相當注意。杜魯門在中國內戰上刻意採取的等距（*even-handedness*）政策，在1947年3月11日杜魯門主義宣布後，可謂是相當大的對照。杜魯門也相信整個國際社會的不可分割，中國是世界能否成功反對共產主義滲透的熱點，杜魯門主義應有其全球的意涵，但參謀本部還是有政策的應先順序。英、法、德是在優先順序的頂端，中國、韓國則瞠乎其後。依據當局的想法，中國在戰略和經濟利益上，應排在西歐、中東、甚至於日本的後面。這與當時的美國的風行的輿論有重大的關係，自馬歇爾開始，至國務院遠東事務局局長文森（John Carter Vincent），均對蔣中正失望，並認為對蔣的大量軍事援助，到頭來只是無謂的浪費。雖然如此，馬歇爾還是認為對於國府有限的援助，還是可以支持它不被共黨所吞沒。來自美國國內的壓力，也希望杜魯門政府能持續供給國府應有的援助，馬歇爾不願讓美國輿論認為杜魯門主義在中國事務上完全失效，或者是圍堵政策在遠東完全派不上用場。

根據美國「白皮書」的說法，戰後給予國民黨政府的援助不少，包含軍事援助與經濟援助各10億美元，但幾消耗於內戰。1948年4月美國政府通過一筆4億美元的「中國援助法案」（*China Aid Act*），但只有少部分比例的裝備被真正運到中華民國政府之手，當時內戰已經爆發，「中國援助法案」，對於國民黨政府而言，不足以挽救大局；對於中共而言，等於加強了敵意，美國乃成為中共撻伐的對象。之後，美國對蔣已無援助意願，蔣中正可能寄望於1948年的美國選舉，杜魯門是否將被替換，而事與願違，杜魯門的政策已定。美國學者葛森 Garson說得透徹，他以為1947至1948年的美國當局，是想和中國事務脫鉤（*disengagement*），但同時維持一種姿態政策（*policy of gesturing*）。³ 具

³ *Ibid.*, p. 16.

體言之，前者是基於國際政治現實的考量，一方面不認為中國事務在美國外交政策上佔據著和羅斯福總統認同等認知的重要性，且不認為應該再去介入或過問一個美國認為「無能為力」的國家。後者是國內政治角力的考量，一方面是為了保持杜魯門主義的適用性與完整性，再者則是以一些無關痛癢的行動以免受反對黨的抨擊。是以上的兩種主要的成分，交相編織著杜魯門政府在中國大陸即將易手之際的對華政策。大陸陷共之後，相對於赫爾利的不斷質疑美國所採取放手 (hands-off) 政策，艾奇遜的想法足以代表杜魯門總統當時對中國問題的輕視。艾奇遜依舊將美國的安全考量，置於北大西洋公約組織 (North Atlantic Treaty Organization, NATO)，並且以馬歇爾計畫，致力於西歐的復興，不願再投注有限的資源進入中國。他甚至還認為美國有理由與毛澤東接觸。其理由是，蘇聯已是自由世界的威脅，如與中共達成諒解，則與中共的合作，將可協助美國對蘇聯的圍堵政策。

美國國防部官員卻堅決反對這樣的想法，他們認為中共與蘇聯是天生的 (natural) 盟友，蘇聯和中共在東西方同樣是美國的威脅，此趨勢殊無二致。照艾奇遜的想法，中共與美國可以合作，台灣落於中共之手，在所不惜。艾奇遜的看法，即使在國務院也不無雜音。除了國防部官員基於「冷戰思維」反對艾奇遜的看法之外，即使對蔣中正時加批評的國務院遠東事務局局長白特沃 (W. Walton Butterworth)，也不認為應當讓台灣落入共黨統治。副國務次卿魯斯克 (Dean Rusk) 也認為美國應在亞洲強力打擊共產主義，他憂慮中共在當時已有能力散布共產主義於亞洲。魯斯克還建議艾奇遜應阻止中共攫取台灣。為達成此目標，美國應該繼續對台灣的中華民國政府施加軍事經濟援助，並且聲明在台灣的政府代表全中國。⁴

建政初期的中共對於美國自然不會有好感，撇開美國長期對中華民國政府支持的因素外，基於共產主義意識型態，美國所代表的是必須被打倒的資本主義勢力，是帝國主義，是侵略者的代表。中共有許多理由

⁴ Tang Tsou, *America's Failure in China, 1941-1950* (Chicago, IL: Chicago University Press, 1963), pp. 464-486.

認知美國的「敵意」，第一，「中國援助法案」，被中共認為「延長了中國的內戰」；第二，美國的東亞政策又似乎對中共具有敵意，比如美國無視於日本在二次大戰的侵略罪行，在戰後立即加強和日本的關係，麥克阿瑟（Douglas McArthur）元帥在日本的經營，已使日本成為美國圍堵共產勢力的橋頭堡；其次，美國在朝鮮半島支持南方的「大韓民國」，對北韓形成相當的壓力，這些使中共相當具有威脅感；第三，中共在當時感受不到美國在中國政策的轉變，也未使毛澤東認為美國將在國際採取對中共有善意的政策。⁵ 在中共佔領大陸之後，杜魯門政府面臨的「誰丟掉了中國？」的責難，令杜魯門也無法立即對中共釋出善意。

艾奇遜與國務院若干官員，並不排除承認中共的選擇，因為當時美國並不認為蔣中正政府在自身實力、國際環境之下有能力扳回頹勢。即使是台灣在開羅會議上已經宣稱歸還給中國，但美國在國府日暮途窮的彼時，已經在思索如何使美國在台灣問題上，不致受制於中國的變化。國務院警告蔣中正：美國不必然為中華民國政府提供防衛，且若干經濟援助有必須在蔣氏承諾改革之後，再決定是否履行。當時的美國國防部長詹森（Louis Johnson）並不同意國務院的建議，認為應將整個東亞地區視為圍堵政策的整體，美國也不應拋棄台灣。即使參謀本部排除佔領台灣，但也應考慮以派出軍事顧問和提供物資援助的方式表達美國的立場。麥克阿瑟將軍也以軍事的角度認為，倘若中共取得台灣，則以中共和蘇聯的空中武力，將可制服東亞和東南亞。詹森對國家安全會議所提出的建議，形成遠東地區戰略構想，此即為和中國事務有關的「國家安全會議 48 號檔案（NSC-48）」。該構想提到中共與蘇聯勢力合流的危險、包括建設台灣軍事武力、裝備東南亞反共武力、和以經濟方式孤立削弱中共等。惟國務院和國防部似乎天生的對手，國務院反對國防部的作法，認為此舉將明白介入中國內戰、破壞了和中共握手言歡的可能、以及觸怒友邦：如英國顧及香港的安全，向來就不主張和中共採對抗方針等。美國國務院和國防部針對中國事務的互動和爭議，如果以艾里遜

⁵ Robert Garson, *op. cit.*, pp. 24-25.

(Graham Allison)所說：政府行為實為「議價行為(Bargaining Behavior)」概念來看，是相當典型、且正常的現象。艾里遜的理論建基在幾個發現上：第一，高居上位的決策者，並非唯一的決策者，在這個決策體系中的每一份子，都可能有作用，這些成員都在進行中央的、競爭的一段遊戲(game)。這段遊戲的名稱，即是「政治」(politics)，這是政府中按照高低職位排序的各個份子，經相連結的議價過程而產出的結果。外交政策的本質也容許各個職位上，基於理性而做出決定，儘管他們的因應方法可能大異其趣。不同職位或佔據不同功能的參與者，可能有極端不同的主張，等待最高決策者拿出主張、進行說服、並提出獎懲，以做出最終的決策。⁶ 杜魯門總統在相持不下的情形下，終於在1949年8月5日發表「中國政策白皮書」，白皮書的內容，將中共之佔領大陸，歸結為蔣中正自己的錯誤和弱點，且美國無力翻轉中華民國政府的失敗。這項白皮書為的是抒解美國國內的批判聲浪，同時也是給予參謀本部部分人士警告，告訴他們「對中國大陸的干預，將帶來反效果。」⁷ 白皮書發表的後果是，一方面證實了美國支持中華民國政府人士的想法，即是美國由於錯估形勢，因而「丟掉了中國」；另一方面也證實了中共以往對於美國的刻板印象，即是美國到後來還是不斷地「支持國民黨反動派」。

1949年7月，毛澤東在「論人民民主專政」專文當中，即指出一邊倒的外交政策政綱。毛澤東認為全世界分為兩個陣營，一邊是美國所領導的資本主義國家，另一邊是蘇聯領導的社會主義國家。只有蘇聯領導的集團屬於正義的濟弱扶傾勢力，資本主義國家執行帝國主義政策，與弱小國家為敵。在這兩個尖銳對立的敵對陣營之中，不可能出現中立國家。即是「所有的國家若不是倒向帝國主義的一邊，就是倒向社會主義的一邊」，中國不做「騎牆派」，中國只能選擇走蘇聯的道路，採行一邊倒的外交政策。⁸ 美國針對國共內戰進行調處時，無法擺脫反共的意識

⁶ Graham Allison and Philip Zelikov, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Crisis*(New York: Longman, 1999, 2nd edition), pp. 255-258.

⁷ Robert Garson, *op. cit.*, p. 27.

⁸ 毛澤東，**毛澤東選集**，第四卷（北京：人民出版社，1977），頁1477-1478。

型態，而真正做到不偏不倚，毛澤東無法相信美國的政策，在一個意識型態開始突出的年代，不會去反對一個興起的中國共產勢力。即使是美國積極地對中共表示善意，恐怕也難力挽狂瀾阻止中共的「一邊倒」。⁹ 當時的蘇聯，對於中共的外交支持可謂來得相當早，並且堅決，中共在其最需要國際友誼之時，蘇聯的援手與美國至少是保持距離的政策，成為明顯的對比。北京走向一邊倒的選擇，恐也顯示當時亞洲已經出現的尖銳冷戰氣氛，這種氣氛也成為中共在美蘇之間選擇敵友的動因。而毛澤東採取的「打掃乾淨房子再請客」的方針，以及對美方駐在中國的外交人員和宗教人士的壓制迫害，等於關閉了中共對美國的和解之門，也明顯是要美國人「丟掉幻想」。¹⁰

杜魯門總統時代的初期，美國對中國是採取「塵埃落定政策」(letting the dust settle in China) 的。雖然杜魯門也曾希望營救台灣，但台灣在美國整個東亞政策當中不是最優先的事項，其他如阻止共黨在亞洲其他地方的發展、美國對日本的佔領和改造、以及防堵中共在東南亞的繼續擴張，反而還是較為重要的事。杜魯門的想法，與麥克阿瑟元帥也多有不同。麥帥認為台灣的地位相當重要，它可作為防制中共擴張的海空軍基地以及貯存陸軍的戰略要地，並且穩住台灣則對於國際反共產主義擴張來說，具重要的代表性，而且可以延遲國際社會對於中共政權的承認。只是杜魯門與艾奇遜仍然認為台灣的前途未卜，美國最終還是得和中共打交道。在這個情勢之下，杜魯門在 1950 年 1 月 5 日召開的記者會中宣告美國「無意介入中國的內戰」，指出「從美國的角度看來，台灣的資源已使其獲得足夠所需便於自衛」，美國「不再提供軍援或建議給台灣」。

¹¹ 此舉等於宣告美國已經卸下仔肩，台灣必須獨自面對中共的軍事威

⁹ 陳永發，*中國共產革命七十年（上）*，（台北：聯經，1998年），頁530。

¹⁰ 陳永發，前引書，頁531。

¹¹ Harry Truman, "United States Policy Respecting the Status of Formosa (Taiwan): Statement by the President, January 5, 1950," *American Foreign Policy 1950-1955: Basic Documents (Volume II)* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1957), pp. 2448-2449.

脅。美國的說法相當直接，很明顯地，是為美國自己「脫身」。¹² 艾奇遜在一星期之後（1月12日），在國家記者協會的演講當中，再一次地為美國辯護，指稱國民黨應為自己在大陸的失敗負責，而中共的成功則是拜席捲亞洲的革命式民族主義之賜，同時宣告了他著名的說詞，即是「美國在太平洋的防衛半徑，遠從阿留申（Aleutians）群島、經過日本到琉球和菲律賓」，他並未提到南韓與台灣。等於宣告南韓和台灣被劃在美國防線之外。

艾奇遜的說法相當奇特與罕見，美國國務院的宣言或講詞，通常是字斟句酌，很少即興之作，以免「妨礙國家利益」。依照艾奇遜的精神，未受國務卿提到的國家重要性自然降低，不由得容易使外界解讀成美國不會防衛南韓與台灣。但美國學者還是提醒讀者勿作過分簡化的解讀，因為在同一篇講詞裡，艾奇遜提到蘇聯對蒙古與中國東北的野心，以及強調美國政府相信華府終會承認中共的。因此，認為講詞的對象主要是蘇聯，而非中共。不能就此批判講詞在日後間接慫恿北韓攻擊南韓。¹³ 惟侵略南韓的北韓，相信是獲得史大林默許（或者是史大林不堅決反對）的情勢下，金日成所做的決定。中共是居於被動或者是稍後才被金日成徵詢的。¹⁴ 因此又不能逕稱艾奇遜的演講，與北韓發動韓戰毫無關連。

參、韓戰與中國命運的連結

韓戰在朝鮮半島時間 1950 年 6 月 25 日清晨 4 時（美東時間為 24 日下午 2 時）爆發，美國是在美東時間 6 月 24 日晚間知悉這起事件。從美國的立場出發，華府相信韓戰不會是南韓發動的，因為南韓的部隊少而且武器老舊。雖然南韓的李承晚總統與北韓的金日成都信誓旦旦要統一朝鮮半島，美國認為這件事情並不單純。杜魯門政府相信北韓的背後

¹² 陳啓懋，*中國對外關係*，（台北：吉虹資訊，2000年），頁 65

¹³ Robert Garson, *op. cit.*, p. 35.

¹⁴ 參見陳永發，前引書，頁 533。

是蘇聯，之所以發動韓戰，是要測試美國防衛南韓的決心、也是讓美國在紛亂的世界當中，同時應付歐洲、中國、以及朝鮮半島等棘手的難題。面對大戰，杜魯門政府必須做出決定，這個決定的主要考量倒不是朝鮮半島本身，而是朝鮮半島當前的日本。美國自從 1945 年佔領日本之後，在日本的經略已經將近 5 年，美國在日本的經略目標是促成日本的非軍國主義化（de-militarization）以及民主化（democratization）。一旦朝鮮半島失守，則日本將岌岌可危，如此則美國在遠東最重要的圍堵重鎮不保。其次，美國的考量兼有：倘若美國不回應北韓侵略，易言之，則杜魯門主義在韓戰受到嚴酷考驗，美國無法向它的歐洲盟邦保證，一旦歐洲發生蘇聯侵略時，美國是否將不惜一戰以保護他們。特別是北大西洋公約組織在不到一年前（1949 年 12 月）成立，美國的政策乃是它是否可以維持全球領導地位的關鍵指標，美國勢必要做出回應。

韓戰之後，艾奇遜電告人正在密蘇里州的杜魯門，杜魯門同意艾奇遜的建議，立即召集聯合國大會安理會緊急會議。6 月 25 日下午，安理會即召開會議討論南韓被侵略案。美國駐聯合國大使提議譴責北韓動作為「未經挑釁的侵略」（unprovoked aggression）。美國的提議經過修正，安理會通過「譴責對大韓民國的武裝攻擊」及要求「立即停止敵對」，和「北韓人民軍撤回三十八度線以北」。蘇聯代表早先主張中國代表權應由中共接替，並以杯葛中華民國駐聯合國代表因素，拒絕參加安理會，因而決議獲得通過。杜魯門與美國參謀本部達成初步共識，美國應作有限度的介入，並尊重聯合國的決定。並指定麥克阿瑟將軍就近由日本赴韓統領軍隊並協助撤僑。同時命令時在菲律賓的美國第七艦隊（US Navy's Seventh Fleet）開往台灣海峽，以阻止中共和台灣之間可能發生的衝突。但美國還是僅要求美軍在三十八度線以南進行任務，因由於布萊德雷將軍（General Omar Bradley）警告，倘若美國參加韓戰，可能無法履行在世界其他地區的防衛承諾。¹⁵ 麥帥於 6 月 29 日自日本抵達烽火中的漢城，受到南韓軍民的熱烈歡迎和擁戴。就在麥帥到漢城的前兩天（6 月

¹⁵ Sonia G. Benson, *Korean War: Almanac and Primary Sources* (New York: U.X.L., Gale Group, 2002), p. 51.

27日)，安理會再度召開會議，通過給予南韓盡可能的援助，擊退來犯的侵略。麥克阿瑟要求杜魯門允許美國陸軍也參加戰鬥，杜魯門更授權美國海空軍進行對北韓的封鎖。杜魯門政府並未送到國會行使同意權，因此美國並未對北韓宣戰，它只是對北韓「採取軍事行動」，按照美國的說法，是「在聯合國授權下進行警察行動」，6月30日美國正式進入和北韓交戰狀態。

杜魯門命令第七艦隊前來台海巡弋，杜魯門發表宣言指出：

對韓國的侵略事件顯見共黨集團已經取代過去以顛覆作為征服獨立國家的手段，他們的行為已改為武裝侵略和戰爭。這是對安理會為國際和平與安全決議的蔑視。在這種情況下，共黨對於台灣的佔領，將是對太平洋地區安全和美國合法與必要行動的直接威脅。因此，我（杜魯門）已經命令第七艦隊阻止任何對台灣的攻擊。同理，我也要求（calling upon）在台灣的中國政府停止對中國大陸的海空攻擊。第七艦隊將監督這項行動的執行。台灣的未來地位的決定必須等待太平洋安全恢復，與日本簽定和約、或聯合國的考量之後行之。（The determination of the future status of Formosa must await the restoration of security in the Pacific, a peace settlement with Japan, or consideration by the United Nations.）¹⁶

杜魯門派遣第七艦隊巡弋台海的決定，固然為岌岌可危的台灣當局提供安全保障，但美國的考量，還是本身在韓戰期間能全力避免在台海另開一個戰場；其次，杜魯門此舉也可安撫國內對美國「失去中國」不滿的同情中華民國政府人士，使彼等認為杜魯門實際上並未漠視台灣的

¹⁶ Document #66: "Mission of the United States Seventh Fleet in the Formosa (Taiwan) Area: Statement by the President, June 27, 1950 (Excerpt)," *American Foreign Policy 1950-1955: Basic Documents (Volume II)* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1957), pp. 2468.

安全，美國當局也將不會放棄台灣。杜魯門此舉，主要仍是希望壓制台海地區勿再起衝突。這項宣言事實上即是「台海中立化」的濫觴。在美國所建構的「台海中立化」形勢中，中共與中華民國政府間的得失是互見的。中華民國政府中共固然由於中共無法跨越雷池一步，但中華民國政府的部隊也無法進行軍事反攻，倘若台灣不能對中共施加軍事牽制、或在軍事上創機造勢進行反攻，蔣中正深知長此以往將對台灣不利。中共固然無法立即「解放台灣」，但中共亦不虞美國支持中華民國政府對大陸反攻，因此可應付在朝鮮半島的戰事。更重要的是，中共利用這個時機進行將部隊北調，進一步肅清反抗的勢力，使政權更加鞏固。中共與中華民國政府均不願受制於「台海中立化」，雖然他們都獲得了「台海中立化」帶來的一部分利益，一則是中共更加仇視美國，認為美國對台灣由「保護」進行實質的控制，指向圍堵中國。中華民國政府則有感於針對大陸的軍事行動從此受到限制，倘若未來形勢不變，軍事反攻大陸無望。「台海中立化」的內容提及台灣未來的地位問題，更是台灣獨派人士津津樂道者，他們據此認為，台灣地位未定出自於杜魯門之口，台灣已經「不再屬於中國所有」。兩岸分裂分治至今，韓戰結束超過半個世紀餘，此爭議至今並未解決，形成台灣內部爭議的根源，則是始料未及。

韓戰初期，南韓軍隊節節敗退，即使是聯合軍隊介入，也擋不住北韓軍一波波潮水式的攻擊，至 1950 年 8 月 4 日，聯軍和南韓部隊退至洛東江以東的釜山一隅（區域包括釜山與大邱附近），金日成且要求北韓軍必須在 8 月 15 日朝鮮解放紀念日前拿下釜山。但聯軍視該地為生死必爭之地，雙方展開傷亡慘重的拉鋸戰，北韓軍隊五路進攻，只顧朝大邱進發，希望早日拿下釜山，前方部隊已經到了大邱北邊山上。此時，麥帥的作戰計畫有了關鍵性的決定，他決定為陷於釜山地區的戰況解圍，而登陸仁川就是這樣的一個關鍵的行動。9 月 15 日聯軍登陸仁川，並且以優勢的海空軍攻擊，北韓軍隊被迫北撤，9 月 28 日聯軍光復漢城。韓戰至聯軍光復漢城之後，產生一些基本的問題，那就是：聯軍參加韓戰的目的為何？聯合國（實際上是美國）是否要光復整個北韓，使朝鮮半島

統一，還是只要將北韓軍擊敗，使之重新回到 38 度線以北，重新恢復分裂的局面？38 度線的意義要被加強而恢復分裂，或是要被打破而建立一個統一的韓國？惟聯合國最初的決議，只是授權聯軍阻止侵略，並非去毀壞一個國家（按：北韓）。¹⁷ 再者，美國參謀本部 9 月 27 日對麥克阿瑟的指令稱：

你的軍事目的是擊毀北韓部隊。本部授權你在中共及蘇聯部隊不進入北韓的情況下，在 38 度線北方進行軍事行動。你的部隊在任何情況之下，絕不可進入中國東北（Manchuria）或進入蘇聯境內，在和蘇聯以及中共接壤之處，也不可運用非韓國籍的地面部隊。¹⁸

麥帥不認為他在朝鮮半島的軍事行動應受如此節制，在他而言，中共並未顯示它有參戰的意願或能力。麥帥且展現其毅力和決心，希望就此光復北韓，並表示必要時將越過鴨綠江，徹底擊潰北韓軍。但早在 8 月之後，中共已經開始「警告」美國，如有必要時它會介入韓戰。8 月 17 日，當美國駐聯合國大使奧斯汀（Warren Austin）提及美國考慮韓國的統一，中共總理兼外長周恩來即電告聯合國，謂「中國與朝鮮為鄰，中國人民不得不關切朝鮮問題的和平解決」；9 月 24 日，中共再度向聯合國抗議美國軍機入侵中國東北；10 月 1 日，周恩來在北京警告，中共將把聯軍越過 38 度線視為「引發戰爭的導火線」。10 月 3 日，周恩來又告訴印度駐中共大使，若美軍越過 38 度線，中共部隊將介入戰爭。杜魯門對於印度大使的轉告不以為意，且認為那僅是一種恫嚇。10 月 20 日麥帥命令所有部隊準備向北開拔，當天第 8 軍越過中春河（Chongchun River），距離鴨綠江只有 60 英里。10 月 25 日，中共軍隊加入韓國戰場，形成中共和美國的直接對抗。中共投入了大量的「抗美援朝志願軍」，麥帥於 11 月 5 日命令聯軍空軍準備轟炸鴨綠江所有橋樑的韓方這段，以阻

¹⁷ Sonia G. Benson, *op. cit.*, p. 100.

¹⁸ “JCS 92801 to Far East Commander MacArthur,” 引自 *Ibid.*, pp. 100-101.

止中共軍隊運送到北韓來。11月8日至12月5日，所有附近的北韓城鎮、工廠、運輸線皆遭聯軍摧毀。

美國的戰略還是在避免擴大戰爭，儘量使戰爭局部化。中共與蘇聯於1950年2月14日簽訂了「中蘇友好同盟互助條約」，該條約第一條部分條文即規定「...雙方締約國保證共同儘力採取一切必要的措施，以期制止日本或其他直接間接在侵略行為上與日本相勾結的任何國家之重新侵略與破壞和平。一旦締約國任何一方受到日本或與日本同盟的國家之侵襲因而處於戰爭狀態時，締約國另一方即盡其全力給予軍事及其他援助。」¹⁹ 杜魯門認為麥克阿瑟的攻擊性作法，可能甚至牽扯蘇聯，最終導致第三次世界大戰，杜魯門極力避免讓韓戰成爲全面戰爭（general war），必須是一場有限戰爭。鑒於北韓有中共和蘇聯的支持作後盾，美國一旦介入過深，可能將難以同時應付發生在其他地區的共產勢力擴張。當時的國際環境，對於杜魯門政府也是相當不利，似是怨聲載道。批評杜魯門的聲浪，在各國報紙的頭條可見一斑，美國被批評爲將在韓國戰場上使用核武器。不但是印度等中立國家，即令是若干美國盟友，也批判美國的「魯莽」。在此壓力下，12月2日晚上，杜魯門甚至與其幕僚商議，是否要儘速從韓國戰場撤出。²⁰ 英國首相艾德里（Clement Attlee）也適時加入了對杜魯門施壓的行列。艾德里在12月4日趕赴華盛頓「傳遞歐洲盟邦的憂慮」，他說「美國使自己陷入亞洲戰爭，將妨礙美國加強對北大西洋公約組織的防務，如此使得歐洲未來難以因應蘇聯的攻擊或威脅」。杜魯門雖決心不讓中共因素促使美國從韓國戰場撤出，但和艾德里達成共識，即是中共的介入，使美國有必要改變戰爭的目標。美國的目標將是達成停火，並在38度線恢復韓國的分立（division）。關於使用核武問題，杜魯門稱他自有主張，但萬一必須使用，也會在使用

¹⁹ Document # 64: "Treaty of Friendship, Alliance, and Mutual Assistance between the Soviet Union and Communist China, signed at Moscow, February 14, 1950," from *American Foreign Policy 1950-1955: Basic Documents (Volume II)* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1957), pp. 2462-2465.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Gary R. Hess, *Presidential Decisions for War: Korea, Vietnam, and the Persian Gulf* (Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 2001), pp. 62-63.

前和英國磋商。惟杜魯門和艾奇遜拒絕將韓國問題的解決與中國事務或其他問題掛鉤，比如英國建議讓中共進入聯合國、美國撤銷對台灣的保護等。²¹ 當時中共與美國之間缺乏正式的外交管道，造成雙方難以立即降低敵意，雙方通常通過中間人或者公開聲明，向對方傳輸訊息。美國採取了兩項措施，以降低中共的敵意，察看魯斯克和杜魯門當時的說詞，發覺其中具有異曲同工之效。

1950年11月15日，主管遠東事務的助理國務卿魯斯克(Dean Rusk)在一場會議中解釋「台海中立化」的原因，指出當時國際共黨勢力已經決定對自由世界「發動全面戰爭」，美國當時遭遇相當的困難。「爲了讓韓國戰場上的聯合國部隊免受重大的側面（作者按：中共）攻擊、且在危機階段不使台灣軍事地位突然改變，總統乃命令第七艦隊保證台灣的軍事中立化（military neutralization）並保護韓國的美軍側翼。²² 美國對於台灣的地位問題有更多主張。針對美國對台灣的政策，魯斯克指出兩點。第一，當韓戰正進行之際，台灣必須在軍事上中立化。美國不容許台灣被攫取或被用以反對聯合國的政策及行動。第二，不管大家如何看待台灣，台灣問題必須以和平方式解決。我們不能讓台灣問題變成大戰的引線，也不能讓它威脅太平洋地區的和平與安全。因此，我們要求聯合國考慮台灣的議題，我們認爲聯合國介入，以保證台灣以和平方式解決，是重要的事。魯斯克並指稱若是聯合國安排一個委員會處理台灣且在之後向聯合國做出報告是正常的。²³ 杜魯門則在華府的記者會中，宣稱美國「從未打算向中共展示敵意」，並且「莊嚴承諾」將在遠東防止任何敵意的擴散（prevent any extension of the hostilities in the Far East）。

²⁴ 美國在此也把聯合國也帶進來。

麥帥前曾在11月底提到，要讓美國士兵在聖誕節之前回家與親人團

²¹ *Ibid.*, p. 62.

²² Document #67: "Neutralization of Formosa (Taiwan) During the Korean Action: Remarks by the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs, November 15, 1950.," from *American Foreign Policy 1950-1955: Basic Documents (Volume II)* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1957), pp. 2469.

²³ *Ibid.*

²⁴ Gary R. Garson, *op. cit.*, p. 58.

圓，但金日成與毛澤東要求共軍加強攻勢，至聖誕節前夕，共軍又將第 8 軍擊退了 300 英里，直到 38 度線附近。1951 年元月共軍再度攻陷漢城，重整之後的第 8 軍最後於在漢城南方 50 英里處，阻止了共軍的強力攻勢，形成拉鋸戰。麥帥此時向杜魯門建議，封鎖中共的港口、轟炸中共工業中心、在韓國戰場上引進國民黨軍隊參戰，以及讓國民黨反攻大陸等。杜魯門的拒絕和駁斥，使麥帥深感挫折與憤慨。1951 年 2 月 1 日，聯合國通過譴責中共為「侵略者」，3 月初麥克阿瑟與杜魯門之間的衝突加劇，麥帥告訴媒體「如美軍得到加強，且解除對他的限制，將會有轉機，否則慘烈的僵持還會繼續。」以及警告華府高層勿忽視決策反覆所帶來的嚴重後果。杜魯門覺得總統的權威被挑戰，因而深感不快。此外，一封信成為壓垮杜魯門和麥帥關係的最後一根稻草。4 月 5 日麻州共和黨眾議員馬汀（Joseph Martin）公開了麥帥寫給他的一封信，麥帥在信中指出「韓戰將決定歐洲的命運以及和全球對抗共產主義的結果」，又說「杜魯門的政策既缺乏邏輯又違反傳統」，最後說「勝利無可取代」。杜魯門自覺受到嚴重的挑釁，他反駁麥帥說法，指責麥帥心目中的勝利是「轟炸中國城市、並擴大與全中國衝突的勝利」，「將是一種錯誤的勝利」。²⁵ 事實上，不但杜魯門總統反對麥帥的主張，美國的盟國，諸如英國等，也懼怕麥帥的擴張軍事行動，或破壞有限戰爭的既定目標，致使戰爭無法收拾，因此對杜魯門加大壓力，致 4 月 11 日麥帥最終被解職，麥帥長期重視台灣的戰略地位，且支持台灣的利益，麥帥的去職，對台灣而言，厥為重大的挫敗。聯合國部隊改由李其威（Matthew Ridgway）接任。當晚，杜魯門在全國廣播中，鄭重說明美國在韓戰爭取有限戰爭的立場。又說「如與中共面對面作戰，將可能使美國捲入一場和亞洲大陸的巨大衝突，而且使美國面臨更大的困難。」麥帥解職之後，自然掃除了美國與中共議和的障礙，而 1951 年 4 月也正是國際要求早日結束戰爭壓力到達高潮的時刻，4 月底中共與北韓軍、聯合國軍再度沿著 38 度線僵持。杜魯指示美國外交當局在巴黎和聯合國與蘇聯外交官聯繫以推

²⁵ Harry S. Truman, *Memoirs by Harry S. Truman: Years of Trial and Hope* (Garden City, NY: Doubleday & Company, Inc. 1956), pp. 445-446.

動談判。6月1日聯合國秘書長賴伊 (Trygve Lie) 指稱沿著 38 度線附近的停火，符合聯合國精神；6月23日蘇聯代表馬立克 (Jacob Malik) 回應支持，並稱除停火之外，應成立停戰協定，以使雙方從 38 度線撤軍。杜魯門進一步透過外交方式，促成 1951 年 7 月 10 日開始在開城的談判。雙方派出至開城談判的代表均為軍方將領，由於缺乏互信，七週之後，共黨集團首先退出談判。經過繼續折衝，10 月 25 日選擇 38 度線上的板門店再度談判。

停戰談判的焦點在於停戰線的劃定，以及雙方戰俘的交換。針對第一項爭議，中共與北韓主張沿著 38 度線劃定，但聯合國軍主張沿著當時停火線劃定，蓋聯合國軍在談判開始之前，大體上都超出原始的 38 度線，後來聯合國主張佔了上風。交換戰俘的問題尤其棘手。共方要求對於戰俘強制遣返，美國則主張依照個人意願，採自願遣返方式，為此雙方僵持不下。終 1953 年 1 月杜魯門離開白宮之前，戰爭尚未結束。七個星期之後，史大林去世，蘇聯換了領導班子，新領導班子主張運用和平攻勢，乃壓迫中共和北韓及早結束對抗。美國新任總統艾森豪 (Dwight D. Eisenhower) 威脅將以外交方式對中共不利，雙重的因素之下，中共與北韓不得不接受聯合國的立場。1953 年 7 月 27 日停戰協定簽字。

肆、檢視杜魯門對華政策

韓戰過程當中，美國對於台灣安全，確實較前關心，且見諸於行動。除了派出第七艦隊巡弋台海之外，也針對台灣的其他安全需求，加以補強。當時美國的對華政策，自然是壓制北京，扶持台北。1951 年 2 月 9 日，美國與台灣之間簽訂「軍事互助協定」，其中提及給予中華民國政府相關的軍事物資，使後者能夠防禦可能的的外來攻擊。²⁶ 杜魯門時期的政

²⁶ Material #68: "Mutual Defense Assistance Agreement between the United States and the Republic of China, February 9, 1951," from *American Foreign Policy 1950-1955: Basic Documents (Volume II)* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1957), pp.

策，反映出他縱然不喜中共，但也不喜蔣中正。對於前者，固然是視同蘇聯的盟友，但起初還認為中共可能加以羈縻，使之成為日後的南斯拉夫，甚至是美國制衡蘇聯擴張的新勢力。若非中共參加韓戰，中共和美國之間的敵對，可能不必持續太久。對於與後者的關係，杜魯門仍持脫鉤、或保持距離態度。韓戰發生後，杜魯門尤其畏懼的是，蔣中正不受拘束，伺機逕行採取對中共的軍事行動，如此則美國勢必面臨難題，「台海中立化」及派遣第七艦隊巡弋的主要動機，在於阻隔中共與中華民國政府的彼此軍事衝突，但也如同 38 度線之於朝鮮半島，第七艦隊的巡弋，實質上是台海上的 38 度線，中共固然氣急敗壞，而中華民國政府也因此徒呼負負，認被剝奪軍事反攻的時機。當時的蔣中正，似乎認為麥帥是其知音，因麥帥重視台灣的戰略地位，他曾提到台灣是「太平洋不沉的航空母艦」，(unsinkable aircraft carrier) 甚至在韓戰初期，還主張徵召台灣軍隊赴韓作戰，以及開放國軍對大陸從事軍事行動等等。但當時蘇聯已有核子武器，中蘇共又締結同盟條約，加以英國等歐洲盟邦基於本身利益，反對美國和中共擴大敵對，最重要的，是杜魯門的有限戰爭觀念，麥帥終於無法施展抱負，中華民國的求生存進而經略反攻的計畫經歷重大的挫折。杜魯門總統時期，另一件與東亞國家（包括中國）牽涉的事，就是對日和約的簽訂問題。在韓戰發生期間，即 1950 年 10 月美國提出了「對日媾和四原則」，作為與日本進行談判的基礎，主要內容如下：（一）關於參與締約的國家，其範圍是「一切願意在所建議的和可能獲得協議的基礎上媾和的對日作戰國家」；（二）在聯合國問題上，將考慮日本的會籍；（三）關於日本的領土，日本將承認朝鮮獨立、由聯合國接管琉球和小笠原群島、關於台灣、澎湖及南庫頁島與千島群島的地位，將由英美蘇決定；（四）關於安全問題。在未採取另外的諸如聯合國擔負有效責任等滿意的安全措施前日本的裝備與美國的或其他軍隊有繼續合作維持日本地區的國際和平與安全的責任。²⁷ 中共和中華民國政府都在爭取參加對日和約的簽訂。當時中共已在韓國戰場上與美國為

2470-2471.

²⁷轉引自蘇格，**美國對華政策與台灣問題**，（北京：世界知識出版社，1998 年），頁 174。

敵，美國自然是不肯邀請中共。負責和領導對日抗戰的中國政府，已播遷至台灣，無法再對大陸享有事實上的主權或掌控，因此中共與台灣當局，在對日和約議題上，相較於美國等列強，或甚至於戰敗國日本，都居於劣勢。美國表示將邀中華民國政府參加對日和約，中共強烈反對，英國則認為北京政府應當參加條約的簽訂，美英兩國所達成的妥協方案，就是不邀請海峽兩岸的任何一方。1951年9月8日，48個國家在舊金山簽訂了對日和約，但兩岸代表並未參加，中共在9月18日由周恩來發表聲明表示抗議，並聲稱其「非法及無效」；中華民國政府雖也不滿，但已無實力反抗。舊金山和約簽訂之後，台灣與日本在美國的居中搓合下，在1952年4月28日簽訂「中日和約」，關於台灣的地位，台灣被迫採用了舊金山和約的版本，即是承認「日本放棄了它對台灣及澎湖群島的一切權利和領土要求」，未提到這些島嶼的歸屬，學者稱這與美國對台海中立化的政策，有重大關連。²⁸

由於中國的分裂，台灣與中共當局在國際現實的制約下，均是受害者。中華民國政府固然侷促於海島，杜魯門時代命令第七艦隊巡弋海峽，形同軍事保護，實為不讓兩岸越雷池一步，主要還是以美國的利益作為出發點。中共的一邊倒政策，實為蘇聯史大林所樂見，加以中共介入韓戰，徹底打壞了和美國的關係，當更是史大林的老謀深算。美國對中共的外交杯葛經濟封鎖已成定局，中共勢必緊緊追隨蘇聯，受蘇聯的節制，中共被聯合國譴責，使北京孤立於國際社會長達二十一年之久，否則不必等到1971年才獲允加入聯合國。在美蘇冷戰的氣氛當中，兩岸關係亦步亦趨，印證著同樣的形勢發展，從韓戰開始，直到美國與中共關係改善，中共始終維持對台灣的針鋒相對關係，自此兩岸對抗的氣氛加強，且時生軍事摩擦或台海危機，彼時期可約略稱之為「軍事對抗」或「軍事對峙」時期。直至1979年美國與中共建交、中共的安全感大增、北京對台策略方趨和緩，並發展成「和平對峙」或「和平統戰」時期。韓戰之後不久，北京與華府關係受限於冷戰格局，雙方改善關係的機會甚小，

²⁸ 蘇格，前引書，頁177。

美國乃改為加強與中華民國的關係。其中另一個主要的關鍵是，在韓戰停戰協定簽字之前，艾森豪入主了白宮。

伍、從杜魯門到艾森豪

美國最熟悉蘇聯對外擴張與美國須因應的戰略家，非肯楠（George Kennan）莫屬。肯楠早在 1947 年即指出要對蘇聯進行圍堵政策（containment policy），進行圍堵的方式應包括外交、經濟等，但也不排除使用軍事手段，但軍事將不是唯一的工具。圍堵的結果，將使蘇聯這樣的共產大國無法向外擴張，進而喪失民眾的信任、引起高層政治路線鬥爭，最後導致蘇聯體制的崩潰。²⁹ 圍堵政策的理念所致，加強了杜魯門主義，到了 1949 年為止，美國對於蘇聯的圍堵行動已經有了眉目，其中包括將日本建成防禦共黨擴張的橋頭堡、未與蘇聯磋商即成立西德政府、以及成立北大西洋公約組織等，這些都引起了蘇聯的憤恨，但也強化了冷戰的對抗氣氛。杜魯門時期與蘇聯的尖銳對抗，遠遠超過肯楠先前的預期。杜魯門也不曾預見 1947 年的共黨擴張在希臘土耳其受挫之後，接著會發生韓戰。韓戰的爆發，使杜魯門深信全世界的共黨都是一丘之貉，而北韓的後面正是蘇聯。1949 年肯楠的繼任者尼茲（Paul H. Nitze）根據肯楠的圍堵政策，加以修正使它更加系統化，以符合新的形勢和杜魯門的需要，一部「國家安全會議文件第 68 號」（NSC-68）在尼茲的主導下誕生，成為杜魯門對蘇聯以及整個共產世界的認知與政策基礎。

NSC-68 對世局的認知，出自於二次大戰剛結束，美國並無太多資源關注整個世界安全，因此美國必須在圍堵政策上區分重要的以及邊陲的利益。此外，NSC-68 建議美國：在不捲入戰爭、不致出現長期赤字、以及不增加稅收的情況之下增加國防軍費。NSC-68 對蘇聯的估計，

²⁹ [George F. Kennan] “X,” “The Sources of Soviet Conduct,” *Foreign Affairs*, XXV, July 1947, pp. 566-582.

比肯楠來得悲觀。文件認為，蘇聯的擴張已經為莫斯科增加許多實力，無論狄托主義帶來何種挑戰，莫斯科都能安然度過，且由於中國共產黨的勝利、蘇聯發明了原子彈等，讓莫斯科在和美國對抗天平上扳回了一城。意涵著美國必須小心以對，特別是歐洲與日本以外的防衛，在美國的政策優先順序上，並非那麼重要。韓戰期間，美國的作戰吻合了NSC-68所提，美國現有的軍力不足的弱點，光是有原子武器，無法擊退有限的侵略（limited aggression），美國實際上欠缺足夠的傳統武力來因應戰局的需要。即使是要阻擋侵略，美國也希望能使戰鬥受到侷限，美國對韓戰的反應就是這種產物。其他的政策且顯現在：將戰爭限定在某些特定場域、拒絕接受麥帥建議徵召中華民國政府軍隊、以及杜魯門總統宣稱韓戰期間美國將不超過「警察行動」應有的行為規範、以及不直接指控蘇聯應為韓戰負任何責任，都是這種心態的展露。³⁰ 如果認知杜魯門總統在1949年之後，由於國際現實的變化、美國本身軍事力量的考慮、以及對蘇聯實力大增所做的謹慎估計等背景，應不會對杜魯門在韓戰當中的作法過分驚訝。

韓戰仍在邊打邊談當中，1953年元月，艾森豪入主白宮。在成為白宮主人之前，他從1952年2月起，曾經擔任美國駐北大西洋公約組織的最高指揮官。在許多外交政策上，一開始艾森豪與他的前任並無不同，只是在對華政策上，有艾森豪自己的看法。³¹ 他有別於杜魯門的看法，使它在對華政策上，有較多的不同內容。代表共和黨贏得大選勝利的艾森豪，與杜魯門的思維還是有根本的差異，共和黨一直對杜魯門幾近「重歐輕亞」的國防政策不以為然，共和黨人也對杜魯門時期「失掉中國」耿耿於懷、對美國處理韓戰不求勝利、甚至對杜魯門解除麥克斯瑟軍權的作法感到憤慨不滿。早在1952年夏天，艾森豪競選團隊即針對NSC-68作深入的檢討。他們贊同NSC-68的部分說法，認為無論時間多長，美

³⁰ 參閱John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy* (Oxford: Oxford University Press, 1982), Chapter 4: "NSC-68 and the Korean War," pp. 89-126.

³¹ John Lewis Gaddis, *op. cit.*, p. 127.

國與其盟邦都有能力抵抗蘇聯的擴張。自由世界維持此項優勢，端賴：

- (一) 堅持抵抗蘇聯因為發展原子武器成功之後，所增強的政治攻勢；
- (二) 改變過去為達到有限目標而考量的軍力和物資配置，增強力量和決心予以因應；
- (三) 美國在一些邊陲或不穩定地區，可以使之穩定的能力—此即是NSC-135/3 號文件。在艾森豪當政之後，更加以強化，成為NSC-141 號文件。文件指出，美國在歐、亞和美國大陸的利益無分軒輊，而這些美國的利益正遭受同等的威脅，美國必須堅定地做出不具挑釁性的回應。美國且應組成彈性的、多功能的部隊來回應這些威脅。³² 艾森豪主政可見其主動積極的特質，相當異於其前任。艾森豪曾主張美國國防政策如下：

- 1、 美國不主動挑起戰爭，但在美國被侵犯時，必須有著強大而有效的防禦力量；
- 2、 即使美國必須被迫加入戰爭，但美國的武裝力量主要係用以嚇阻衝突；
- 3、 美國國家安全並不只能以軍事力量來衡量，軍事與經濟力量同等重要，且密不可分；
- 4、 美國的軍隊必須現代化，以阻止任何形式的威脅；
- 5、 美國的資源有限，不可能提供自由世界所有的海陸空武力，因此必須使自己成為聯盟體系的成員。³³

艾森豪政府接著在 1953 年 10 月提出「新展望」(New Look)戰略，³⁴ 刊載於NSC-162/2 號極機密文件。文件對於因應蘇聯與中共的敵意，艾森豪政府首度指出將考慮必要時，對他們使用核武器。在艾森豪時代，美國不再獨享核武。但還是在核武數量及攻擊力方面還是居領先地位，

³² *Ibid.*, pp. 124-125.

³³ Dwight D. Eisenhower, *Mandate for Change: 1953-1956* (Garden City, NY: Doubleday & Company, Inc., 1963), pp. 445-447.

³⁴ 大陸學者譯稱「新政策」，見戴超武，*敵對與危機的年代：1954-1958 年的中美關係*，（北京：社會科學文獻出版社，2003 年），頁 183。

因此對於共黨勢力，展現了可以進行「大舉報復」(massive retaliation)的實力與戰略，這是一項心理戰。雖然NSC-162/2 文件裡並未提及，但艾森豪政府的心理戰還包括杜勒斯國務卿指稱，美國將考慮「解放東歐」甚或「反制」(roll back)蘇聯在當地影響力的計畫。同一文件尚包含其他幾個部分，其中之一即是美國必須瞭解，在防衛上美國無法因應極大的國防需求，因此必須仰賴盟邦的支持。海外軍事基地將成爲美國建構強大空軍力量的張本，他們也是萬一歐亞大陸爆發戰爭時，最關鍵的力量。美國也必須在此獲得主要且已工業化的非共國家(non-communist states)提出人力和經濟資源的挹注。³⁵ 杜勒斯國務卿甚至在1954年在《外交事務》季刊發表的專論中指出聯盟(alliances)在自由世界的安全議題上，佔據著比核武嚇阻還重要的地位。NSC-162/2 文件也不排除和敵對國家進行談判，至於談判的原則，應注意不卑不亢。倘若汲汲營營於談判，可能將傷害嚇阻政策的可信度、以及盟邦的團結；而忽視了談判，則有可能被批評爲毫無彈性或固執己見。歸結而言，艾森豪的「新展望」政策，結合了核武嚇阻、聯盟、心理戰、秘密行動、以及談判政策的綜合體，³⁶ 這項綜合體，也反映在艾森豪政府的對華政策上。由於中共與北韓在停戰線與換俘議題不願讓步，韓戰陷入談談打打的僵局。艾森豪爲對共方施壓，於1953年2月2日頒發了「修正美國第七艦隊任務」的命令。命令指出：

1950年6月，第七艦隊被派赴台海，負擔了保護台灣免受攻擊，但同時又保證了不對中國大陸進行軍事行動的任務。這意味著美國海軍被用以作爲中共的防禦臂膀(defensive arm)，...迄今中共一直拒絕聯合國所提的停戰建議，...因此現在以不符邏輯或者任何理由，讓美國海軍爲中共擔負防衛任務，...這等於是讓中共在韓國戰場上殺害美國與聯合國盟軍士兵卻免受懲罰。因此，第七艦隊將不再護衛中共(shield Communist China)。...我們當然無義務保護一個在韓國對美國作戰的國家。³⁷

³⁵ *Ibid.*, p. 152.

³⁶ *Ibid.*, p. 161.

³⁷ Document #70: "Revised Mission of the United States Seventh Fleet in the Formosa

此項政策，對台灣而言，固然意味著美國取消了國民黨軍隊進攻大陸的禁令，但事實上，在缺乏美國軍事支援下，中華民國政府也無力反攻。艾森豪的考量是多重的：一方面是壓迫中共在談判中讓步的心理戰術，二方面也由於美國軍方的建議，認為「台海中立化」的結果，影響了國民黨軍隊的士氣。大陸學者所稱的艾森豪「放蔣出籠」政策，外交方面的動因，還是加強對中共施加直接軍事壓力、阻滯中國發經濟、製造宣傳、心理戰效應、配合朝鮮停戰談判、牽制中共軍力、策應法國在中南半島的「侵略活動」、為美國大規模捲入中南半島戰爭作準備。這些外在的因素比內在的因素還重要，由於「放蔣出籠」政策，台灣「真正成爲遏制新中國的前沿基地」。³⁸ 雖然如此，大陸學者認爲，艾森豪此舉，是權謀性的舉措，並不表示美國對台政策已發生重大變化。³⁹ 即使艾森豪的宣示，對於兩岸敵意的緩和或戰略對比的改變不大，對當時的台灣仍提供了鼓舞的作用。

艾森豪政府對於台灣防衛也遠比杜魯門時期主動和積極，主要出自於艾森豪的全球反共圍堵的戰略構想，其中涵蓋圍堵聯盟的組成。艾森豪對台北的支持，顯然惹惱了中共當局，1953年發布的「修正美國第七艦隊的任務」宣示，則更是踩到中共的痛腳，但導火線還是台灣美國關於共同防禦協定是否將簽署的傳聞，中共的反應異常激烈。1954年蔣中正在元旦文告中宣示，中華民國政府將在短期內反攻大陸。5月份，國府與中共空軍兩度在台海上空交火。8月26日中共突擊隊攻擊金門，9月3日，共軍開始砲擊金門。至此美國的考量是，協防金馬會否和中共爆發戰爭。1954年11月1日，共軍軍機轟炸大陳島，當時參議員諾蘭（William Knowland）曾主張封鎖大陸沿岸，但艾森豪以爲不妥，認謹慎與忍耐爲要。同年12月，美國與台灣簽訂「中美共同防禦協定」，簽約之後，中共對國府控制的離島攻擊日烈，1955年元月底，艾森豪向國

(Taiwan) Area: Message by the President to the Congress, February 2, 1953 (Excerpt),” from *American Foreign Policy 1950-1955: Basic Documents (Volume II)* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1957), p. 2475.

³⁸ 林利民，**遏制中國：朝鮮戰爭與中美關係**，（北京：時事出版社，2000年），頁335。

³⁹ 戴超武，前引書，頁105。

會提出「福爾摩沙決議案」，重申以武力抵抗大陸可能對台攻擊，以及盡力協防的決心。⁴⁰ 鑒於大陳島距離台灣遙遠、防衛不易，美國主張中華民國政府放棄大陳島，以換取對於金、馬的協防。艾森豪深信蔣中正所言金門馬祖對於台灣防禦的重要性，不讓金馬落入中共之手，關於協防金馬的議題，英國的看法傾向勸美國放棄，艾森豪為此還在2月份兩次寫信給邱吉爾解釋美國的政策。艾森豪在回憶錄提到，「福爾摩沙決議案」與「中美共同防禦協定」兩個文件向中共證明了美國防衛台澎的決心，使台灣得以避免有如南韓在1950年面臨的危機。⁴¹ 至此，中美共同防禦協定，與其他美國和亞洲國家所簽訂的防禦條約一道，形成美國圍堵共黨擴張的重要部分。

艾森豪圍堵政策當中，不排除國際談判。緣因於1953年7月韓戰停戰協定簽字之後，半島的緊張局勢並未緩和，南北雙方時生衝突，且互相攻訐，美軍駐紮南韓，也引起國際不同的評價，因此韓戰的敵對餘緒繼續存在。此外，從1946年以來的中南半島烽火，迄未平息。為此，英美法蘇提議假日內瓦進行談判，針對朝鮮半島與中南半島議題找到解決方案。美國反對中共參加不成，乃聲明美國參加了「有共產中國參加的會議，但不意味著對於中共的外交承認」。中共由外長周恩來參加日內瓦會議，美國則由杜勒斯國務卿領軍，為中共與美國官員的首次接觸。從6月5日至7月21日，中共與美國代表一共進行了六次接觸，美國所關心的議題，包括留滯中國大陸的美國僑民和戰俘返國議題，中共則提及美國因1950年頒布的「外僑管制法」，有120名願意回中國卻被阻止離美的人士，希望美國回應。會談沒有結果，但雙方為保留聯絡途徑，決議從9月2日起，改為在日內瓦進行領事級會談，這種領事級的會談則延續至1955年7月15日。⁴² 1955年4月周恩來在印尼參加萬隆會議期間，針對中共與美國關係，作了簡短聲明，提到：

⁴⁰ 國會在元月28日通過，參見Appendix: “Text of Joint Resolution on Defense of Formosa,” Dwight D. Eisenhower, *op. cit.*, p. 608.

⁴¹ Dwight D. Eisenhower, *op. cit.*, p. 469.

⁴² 蘇格，前引書，頁273-277。

中國人民同美國人民是友好的，中國人民不要同美國打仗。中國政府願意同美國坐下來談判，討論和緩和遠東緊張情勢問題，特別是緩和台灣地區的緊張局勢問題。⁴³

美國的回應起初相當謹慎，國務院在 4 月份的聲明還提到「美國一向歡迎任何旨在給世界帶來和平的努力」，但在台灣地區，「我們有自由的中華民國作為盟國，美國當然堅持自由中國在任何有關該地區有關問題的討論中具有平等的一席」。⁴⁴ 但中共不依，經雙方往返折衝，7 月 25 日雙方同時宣布兩國將在日內瓦舉行大使級會談，始於 1955 年 8 月 1 日正式召開。

陸、結論

中華民國政府由於內戰失利，輾轉到台灣而國勢日蹙，中共則挾勝利餘威，大有席捲東南進佔台灣之勢。當時的杜魯門總統本欲與中共探索接觸的可能性，國府的處境日益艱難，美國發表的中國政策白皮書，則更有如落井下石，中華民國政府幾無力自保。直至韓戰爆發，情勢改觀。台灣由於杜魯門的台海中立化政策，得以喘息。杜魯門的中立化政策，事實上是戰事發生之後，基於美國國力的估計，杜魯門認為不應同時在朝鮮半島和台灣海峽兩處作戰，類似守勢和較保守的做法，原無可厚非。但杜魯門的有限戰爭論，固使麥克阿瑟將軍與南韓政府徒呼負負；台海中立化措施，也使蔣中正感受中華民國政府將侷促於台灣小島，再無光復機會。中國與朝鮮半島的分裂，乃至於分裂體制的定型與強化，概出自於杜魯門的在韓戰之後不久的幾項決策。中國與韓國命運深受這些決策的影響，至今視之炯然。

⁴³ 同前書，頁 279-280。

⁴⁴ 同前書，頁 281。

以台灣角度而言，韓戰在短時期內，對台灣有利，台灣可以無虞大陸的入侵，日後的發展，是中共加入了戰爭，令中共與美國陷入敵對，確保台灣不受中共所控制，中共無法進入聯合國，也使中共的處境相當艱難。長期來看，則中共藉由韓戰積極進行政治動員、包括三反五反等以掃除反共勢力。經過韓戰的淬煉，中共發揚民族自尊、爭得與美國相抗衡的地位，除了被聯合國排除二十年的會籍的失算，中共的國力大幅加強，對於偏安台灣的中華民國政府而言，是相當不利的。惟台灣在得到喘息之際，也銳意革新。首先於 1951 年開始實施耕者有其田政策，改善佃農與地主間的契約關係，改善農民生活環境，此舉對台灣的安定意義甚大。同年 4 月，首批美軍顧問團人員抵台。5 月 25 日立法院通過「三七五減租條例」，6 月實施公地放領。這些政治或經濟政策都是以往在大陸所不能或不及施行者，但也是在韓戰進行期間完成的，這些建樹與未來經濟建設有莫大關聯，誠屬彌足珍貴。

韓戰跨越杜魯門與艾森豪兩任政府，他們的國防政策、圍堵概念、遠東及對華政策都有相當的差異，幾項歷史文件，諸如杜魯門時代的 NSC-68 以及艾森豪時代的 NSC-162/2，可發現在其中各方面的差異。雖然兩者也有相同處，但 NSC-68 似是更保守地估計美國的國力、以及不挑戰蘇聯的對稱觀念，例如在韓戰當中，不願也不敢提及蘇聯的角色，也無意求取勝利的果實。NSC-162/2 以及艾森豪時代的其他文件，以及其對華政策，當然有許多自利的成分，以及強調謹慎耐心，但看來比較自信進取。而所揭櫫的各色政策諸如大規模報復、心理戰、聯盟以及談判等外交工具，顯現艾森豪有較多的政策選項和彈性。艾森豪係職業軍人出身，由於對共黨和戰爭的認識，其對華政策應是比較偏向台灣，這從他所說「中共若要侵犯台灣，必須從第七艦隊越過」的一句話，約略可見他防禦台灣的決心。他宣示「福爾摩沙決議案」，和台灣簽訂「中美共同防禦協定」，中共極為不快，但衡評論之，艾森豪所為，有助於東亞地區的安定。吾人亦知，艾森豪並不排除談判處理國際紛爭，此態度是開啓日後美國和中共對話的關鍵。杜魯門由於缺乏外交經驗與堅毅的領導風格，終其任內，對華政策同時惹惱兩岸，兩岸陷入「雙輸」之局。

艾森豪時代，在對華政策上，較有新意（originality），可以想見，其貢獻也較多，兩岸敵對雖未緩解，從另一角度而言，是「雙贏」的局面。事實上，艾森豪所建構的兩岸「雙贏」局面，也即日後美國執政當局依循的「與中華民國維持外交關係，同時又與中共維持官方關係（包含大使級談判）」的聯繫。尼克森和福特政府時期，在「聯中制蘇」的戰略下，對中共刻意拉攏，此種平衡的設計，已產生質變。卡特總統進而在 1979 年 1 月 1 日和中共建立外交關係，且一年之後，美國片面廢止攸關台灣安全的「中美共同防禦協定」，在國會推動之下，另立「台灣關係法」（Taiwan Relations Act），以規範美台新關係和美國未來的對台安全承諾。

（收稿：2007 年 2 月 14 日，修正：2007 年 3 月 22 日，接受：2007 年 4 月 26 日）

參考文獻

- 毛澤東，**毛澤東選集第四卷**（北京：人民出版社，1977）。
- 林利民，**遏制中國：朝鮮戰爭與中美關係**（北京：時事出版社，2000年）。
- 陳永發，**中國共產革命七十年（上）**（台北：聯經，1998年）。
- 陳啓懋，**中國對外關係**（台北：吉虹資訊，2000年）。
- 戴超武，**敵對與危機的年代：1954-1958年的中美關係**（北京：社會科學文獻出版社，2003年）。
- 蘇格，**美國對華政策與台灣問題**（北京：世界知識出版社，1998年）。
- Allison, Graham and Philip Zelikov, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Crisis*(New York: Longman, 1999, 2nd edition).
- Benson, Sonia G., *Korean War: Almanac and Primary Sources* (New York: U.X.L., Gale Group, 2002).
- Document # 64: “Treaty of Friendship, Alliance, and Mutual Assistance between the Soviet Union and Communist China, signed at Moscow, February 14, 1950,” from *American Foreign Policy 1950-1955: Basic Documents (Volume II)* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1957), pp. 2462-2465.
- Document #66: “Mission of the United States Seventh Fleet in the Formosa (Taiwan) Area: Statement by the President, June 27, 1950 (Excerpt),” *American Foreign Policy 1950-1955: Basic Documents (Volume II)* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1957), pp. 2468.
- Document #67: “Neutralization of Formosa (Taiwan) During the Korean Action: Remarks by the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs, November 15, 1950,” from *American Foreign Policy 1950-1955: Basic Documents (Volume II)* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1957), pp. 2469.

Document #70: “Revised Mission of the United States Seventh Fleet in the Formosa (Taiwan) Area: Message by the President to the Congress, February 2, 1953 (Excerpt),” from *American Foreign Policy 1950-1955: Basic Documents (Volume II)* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1957), p. 2475.

Eisenhower, Dwight D., *Mandate for Change: 1953-1956* (Garden City, NY: Doubleday & Company, Inc., 1963),.

Gaddis, John Lewis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy* (Oxford: Oxford University Press, 1982),.

Garson, Robert, *The United States and China since 1949* (London: Pinter Publishers, 1994).

Hess, Gary R., *Presidential Decisions for War: Korea, Vietnam, and the Persian Gulf* (Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 2001).

Material #68: “Mutual Defense Assistance Agreement between the United States and the Republic of China, February 9, 1951,” from *American Foreign Policy 1950-1955: Basic Documents (Volume II)* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1957), pp. 2470-2471.

Tsou, Tang, *America's Failure in China, 1941-1950* (Chicago, IL: Chicago University Press, 1963).

Truman, Harry S., *Memoirs by Harry S. Truman: Years of Trial and Hope* (Garden City, NY: Doubleday & Company, Inc. 1956).

Truman, Harry, “United States Policy Respecting the Status of Formosa (Taiwan): Statement by the President, January 5, 1950,” *American Foreign Policy 1950-1955: Basic Documents (Volume II)* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1957), pp. 2448-2449.

“X” [George F. Kennan] , “The Sources of Soviet Conduct,” *Foreign*

Affairs, XXV, (1947), pp. 566-582.

The United States' China Policy during the Korean War

Lee, Ming

(Professor & Chairman, Department of Diplomacy, National Chengchi University)

Abstract

President Franklin Roosevelt of the United States, conceiving China's cooperation with the Allied Powers and contribution to the campaign against the Axis during the Second World War, proposed a new relationship in which the United States invited China to be a key member cooperating for the postwar international world order. When Harry Truman took power, the situations in Eastern Europe and China became complicated when Soviet wielding Yalta agreement. Eastern European countries were occupied by the Soviets, satellite states established, China was usurped by the communists after a bitter civil war. The Republic of China (ROC), known as the Nationalists, fled to Taiwan after defeat, and the communists declared the establishment of government of the People's Republic China (PRC) in October 1949. The United States had to encounter difficulties, i.e., how to deal with the newly erected PRC and to evaluate its role in the East Asian international relations. The Truman government did not like Chiang Kai-shek. Truman went further to release a White Paper proposing a "let the dust be settled" policy, meant that Washington would eventually consider building up formal relations with the PRC at the expense of Taiwan. Not until the Korean War in June 1950, did the Truman Administration feel the North Korean attack as a portion of the international communist expansion. Truman thought that East Asia may be similar to East Europe unless the North Korean invasion vehemently deterred. In the meantime, the United

States abruptly changed its policy toward Taiwan, when Truman constructed a containment policy including the PRC and revived support for Taiwan. This article tries to vision the change, characteristics, and impacts of the U.S.' policy toward Taiwan during the Korean War by covering the shifting international relations and the development of the regional conflict in East Asia, and the internal politics of the United States. The main themes of this article will be as follows: the United States did not offer enough concern to Korea or Taiwan until the Korean War occurred; American China policy was intertwined with the U.S.-Soviet Cold War since then; while the PRC was isolated from the international community because of China's intervention into the Korean War, the ROC earned a chance to begin economic develop and national security. The United States, however, would in the meantime appreciate dialogues with the PRC after the Korean War. The protracted dialogues between Washington and Beijing finally resulted in diplomatic normalization some twenty years later.

Keywords:

The Korean War, North Korea, South Korea, Truman Administration, Foreign Policy of the ROC, PRC's Foreign Policy