

第三章 1954—1955 年第一次台海危機

中國近代史上所謂的「第一次台海危機」係指發生在民國四十三年（一九五四年）九月三日的「九三砲戰」起至次年四月底，周恩來在「萬隆會議」(Bandung Conference) 宣稱願與美國談判為止。¹檢視台海危機的經過，可以清楚發現，衝突之爆發除了持續國共戰爭的戰火外，基本上存在著強權介入的影子，若以單純的事件經過表述，將難以一窺全貌，故需提升至全球視野，以國際權力變換過程中所衍生的危機事件來觀察，則可看出核心議題即在於權力結構的更替與衝突。

本文藉研究兩岸間長久以來的戰爭與衝突，以宏觀的角度來解讀參戰各方在國際體系下的角色定位與強權對華政策的變化因素，兩岸在權力架構轉換過程中，各自與強權的互動關係。無論就歷史的延續性、政策的穩定性與變化性，討論海峽兩岸爭戰的過程，必定不可忽視自二次大戰以來的歷史發展，故本文雖以台海危機為主題焦點，但對於戰後的國際權力佈局、韓戰時美、蘇與兩岸間的錯綜複雜關係、美國對華政策的轉變對兩岸間長遠的影響，都將作精要的說明。

本研究主要在於透過案例的經驗分析，從政府播遷來台時期國家面臨存亡危機、韓戰爆發美國在韓戰決策過程中轉變的過程、中美共同防禦條約對我國的影響到第一次台海危機事件的歷史與內涵意義，檢視國際強權與兩岸的互動，說明其因果關係並解釋危機管理理論運用的適切性，建構台海危機管理研究的基本模式，對於吾人研判台海危機發生時強權的可能做法，亦應有相當助益。

第一節 政府遷台時期局勢

一、美國的亞洲政策

一九四七年之後，歐洲政局已很緊張，美國的注意力並不集中在中國，蘇聯對土耳其、希臘、伊朗等地區的侵略行為，使美國的注意力幾乎全放在歐洲，一九四八年二月捷克共黨奪取政權，美國決定全力應付歐洲情勢，對於遠東地區，美國並不十分期待能有所斬獲，保持現況的穩定，是美國最希望發生的狀況。根據一九四七年美國三軍參謀長的一份報告指出，依各國對美國國家安全的重要性及各國所需美援迫切程度依序列出，在此一排序當中，中國居於第十四位，前十名國家幾乎都是歐洲地區國家，在亞洲國當中，甚至居於日本、韓國之後，²由此說明了為什麼在戰後到中國大陸淪陷這段期間，美國對中國一直未採取積極援助的政策原因之一。

為便於危機管理，國家通常訂有整體目標，再分出次要目標，使用的手段或工具等。危機管理與國家安全密不可分，總體目標又與國家戰略目標重疊。這些

¹ 張淑雅，〈安理會停火案；美國應付第一次台海危機策略之一〉，《中研院近代史研究所集刊》，22期（下冊），（台北：中研院近代史研究所，82年6月），頁63-64。

² U.S. Department of State, *Foreign Relations of the United States*: 1947.Vol.1, (Washington, D.C.: U.S.government Printing Office,1969), pp.738-750.

目標依照該國的國家基本利益作為根據。

由國家總體目標轉化成為危機管理的策略在強國較為明顯，中小型國家則不易觀察。若以美國為例，在採行圍堵政策時期，對於海外危機管理的策略極為明確，亦即使用壓制性外交達到化解危機的目的。處於有潛在衝突地區的國家，由於國家安全的敏感度高，處理管機的策略就比較清楚。

美國在二次戰後的亞洲政策是要建立一個統一的、民主的、親西方的中國，藉以圍堵蘇聯勢力的向東擴張。本此原則，當時的美國對華政策是傾向於中立立場，促使國共合作，俾建立一個親西方的中國，同時基於圍堵政策的基本原則，美國的亞洲政策具有如下幾點精神：³

1. 美國不容許一個大陸的陸權國家支配整個歐亞大陸。
2. 抑強扶弱在歐亞大陸維持穩定的平穩。
3. 控制沿海邊緣地帶，包圍大陸心臟地帶。
4. 以強大海權對抗陸權。

一九四八年下半年，中國大陸形勢急轉直下，美國軍方從戰略安全角度考量，擔心中國大陸一丟，蘇聯勢力可自北南下，直達太平洋邊緣，威脅日本及菲律賓安全，台灣位於外新月地帶，⁴北連琉球、日本，南接菲律賓，若掌握在美國手中，自可構成一條圍堵共產勢力的防線，因此參謀長聯席會議主席 William D. Leahy 提出一條備忘錄，建議政府採取外交和經濟手段確保台灣擁有一個親美政府，防止中共奪取台灣。⁵

一九四九年，國民政府棄守南京後，美國出現兩派不同意見，一派主張在對日本合約簽訂之前，台灣仍是日本的一部分，企圖把台灣建成一個獨立的自治國家；另一派則主張台灣攸關美國的安全及在遠東地區的戰略利益，要求美國必須支持我政府的反共戰爭，認為美國有責任保衛台灣不讓共產黨佔領。至此，美國仍猶豫於兩派不同的意見，對於戰後的亞洲政策存在不穩定的搖擺性。

二、蘇聯的政策

蘇聯對戰後中國所採的是「兩個中國」的政策，對於國民政府事先在一九四五年八月訂立「中蘇友好同盟條約」，然後要求中蘇合營東北各大企業及共同開發東北，為求達到此目的，蘇聯以延緩撤兵及暗中支持中共進入東北來要脅國民政府。對中共則先是在戰後暗助中共勢力進入東北，到了一九四六年國民政府蔣主席拒絕史達林邀訪後，即逐漸加強援助中共，終於使中共到了一九四七年初變成一支可以和國民政府相抗衡之武力。蘇聯此一「兩個中國」政策可說一直維持到一九四九年初為止。總之，蘇聯的政策是無論國共任何一方在內戰中獲得勝利，

³ 陳毓鈞，《戰爭與和平—解析美國對華政策》，（台北：環宇，民國 68 年），頁 78。

⁴ 所謂「外新月地帶」，係由耶魯大學教授史必克曼（Nicholas J. Spykman）於 1942 年發表的文章中提出的新地緣戰略觀，包圍歐亞心臟地帶之地區為內新月形地帶，至於其外圍地區則為外新月形地帶。參閱：Nichlas J. Spykman, *America's Strategy in World Politics*, (New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1942)。

⁵ U.S. Department of State, *Foreign Relations of the United States : 1948. Vol.8*, (Washinment, D.C. : U.S. Government Printing Office, 1969) ,pp.261-262.

蘇聯在中國的影響力均不致完全落空。

今日觀之，蘇聯此一政策可說相當成功，由於其本身未曾出兵中國直接幫助中共，故亦未引起美國相對的出兵幫助國民政府，在破壞美國援助國民政府這一點上，完全達到目的。

三、國民政府的政策

國民政府在戰後對美政策是盡量遷就美國，以便爭取美國充分援助來逼使中共就範並重建戰後中國。在需要美援下，不得不在一九四五年接受雅爾達協定及馬歇爾（George C.Marshall）調停；在一九四六年，為尊重美國意見，亦下達三次停戰命令。國民政府此一遷就美國之政策，在當時客觀環境下，或可謂不得不爾；但國民政府在對美政策仍存了一個後果極嚴重的假想，那就是一直認為美國在國民政府真正危急時，必定會給予有效援助。另外，國民政府內當時尚有很多人認為美蘇之間大戰終不可免，而將中共問題之解決寄望於此一大戰之上。這兩個不正確之假想或判斷是國民政府在對美外交上之重大失策。⁶

自一九四七年起，美國的外交政策一方面是重歐輕亞，另一方面則扶植日本並盼望中共成為南斯拉夫第二（中國狄托政策），對國民政府已不存希望。在此一情形下，國民政府對美之外交策略，實無成功之希望。

四、美國政府初期的台海策略

一九四七年一月七日馬歇爾（George C.Marshall）承認其使華任務之失敗，發表對華局勢聲明，而將此失敗責任歸咎國共雙方，其聲明要點如下：⁷

1. 和平之最大障礙，為中共與國民黨彼此所懷完全而幾乎具有壓倒力量的猜疑心理。另一方面，國民政府領袖極力反對共產形式之政府，而中共亦坦然表示彼等為馬克思主義者，決心在中國建立一個共產形式之政府。
2. 國民黨內存在有反動派，對組織聯合政府所作之各種努力均加反對，認為中共之參加政府，為不可思議之事，並稱只有武力才能確實解決問題。
3. 至於在共產黨方面，在考慮中國情形時，應該明瞭並非小規模共產黨團體或委員會之工作，而是擁有數以百萬計之人民及百餘萬之軍隊者。
4. 中共提出最後要求，解散國民大會，恢復一月三十日前之軍事位置，此種條件當非國民政府所能接受者，中共乃藉之中斷談判。
5. 國民政府中之反動派，係靠美國之鉅量援助，而未顧及本身之行爲。共產黨方面，不願為國家之利益而妥協，料定可使政府因經濟因素而崩潰，卻不顧及中國民眾所受痛苦之代價。

一九四九年一月廿七日 Dean Acheson 就任美國國務卿，其時，國民政府軍隊在華北相繼失利，中國之局勢已至無法收拾，中美之關係也已陷入谷底，美國

⁶ 蔡政論，〈一九五〇年韓戰美國台海政策轉變之研究—國家利益的理性選擇〉，《軍事史評論》第7期（民國89年6月），頁97-117。

⁷ Arthur M.Schlesinger, (ed) .*The Dynamics of World Power, 1944-1973*, Vol.5. The Far East, New York, 1973 pp.124-127.

早已在執行自華撤退的政策。Acheson 主要處理三件事情：1.如何辯護過去兩年的失策、2.如何結納新起大陸的中共、3.如何處理台灣的國民政府。一九四九年八月五日美國國務院公開發表「美國對華白皮書」，白皮書的正式名稱是「美國與中國之關係，尤重一九四四年至一九四九年期間之論述」(United State Relations with China, with Special Reference to the P-period 1944-1949)，簡稱「中國白皮書」(China White Paper)，這是一部長達數十萬言的美國對華政策官方文書，屬於美國國務院出版品第三五三七號遠東類第三十種出版物。白皮書從表面上看，是美國對華政策歷史背景的陳述及對當時中國情勢的說明，但實際上它是美國對華新政策的「理論根據」。此一政策簡單的說，就是所謂「放手不管」(Hands-off Policy)的政策，這一歷史性美國交文件，著重敘明自一九四四至一九四九年其中的美國對華外交活動，解釋中國反共戰爭所以失敗的原委，企冀以此來解除美國對中國大陸陷入共黨統治所負的責任。⁸

所謂美國對華新政策就是「中國狄托」政策，它是由幾個要點組成的：

1. 中國共產黨和蘇聯分離，擺脫蘇聯的羈絆。
2. 不允許中國共產勢力擴展於中國邊界以外。
3. 珍視中美傳統友誼，尊重中國領土與行政的完整。

以上三個要點明白的說就是只要中共不作蘇聯共產主義擴張的侵略工具，不以武力威脅它的亞洲鄰國的安全，美國亦絕不使用武力或其他干涉行動，來阻礙或破壞中共的統治大陸。

此一政策亦即在中國週邊劃定一條防線，把中共的勢力限制在這一防線內；若中共滿足於這一界限內的活動，不作對外挑釁，美國願以忍耐的態度，靜候中共內部的變化。如果中共向中國以外擴展勢力，美國將聯合聯合國內的其他會員國，共同對中共採取制裁的行動。

這種軟硬兼施的作法，一方面實施劃線自衛，準備抗拒中共的任何對外擴張；另一方面則希望在較久的時間內，中共內部逐漸產生與蘇聯分裂的運動，而予以利用與鼓勵。

此種圍堵的政策與尼伯(Richard Ned Lebow)所作危機分類的第一種類型—敵意的合理化(Justification of Hostility)相同，也就是說，發動危機的國家早就要進行大規模戰爭，事件本身只不過是藉口，用來合理化敵意而已。換言之，危機是戰爭的前期狀況，兩者互為關聯。此類型的危機等於是製造出來的陷阱，逼迫對方出兵，然後把戰爭的責任推給對方。危機可能只是單一事件，也可能是一連串的挑釁事件，依序由挑戰國引發。

一九七四與一九七八年解禁發表的「美國外交關係」(Foreign Relations of the United States)對於當時的歷史有詳盡敘述⁹。一九四九年美國國務院在太平洋學

⁸ 宋文明，《中國大陸動亂時期美國的對華政策》(台北：宋氏照遠，民國93年1月)，頁1。

⁹ Foreign Relations, VOL IX, US. Policy Toward Formosa. 參考梁敬錚著：卡特「中國牌」政策之歷史背景，《聯合報》，民國68年2月29日，版2。

會主導下，於十月六日至八日舉行遠東問題的圓桌會議，商討的重點在承認中共問題，會議中，費正清（John K. Fairbank）曾公開主張把台灣交給中共，¹⁰但台灣戰略地位對美國西太平洋利益至關重要，如落入對美不友好國家之手，將對美國不利，軍方堅持要防衛台灣，但杜魯門總統反對。¹¹杜魯門甚且於一九五〇年一月五日發表美國對台灣地位問題政策的談話，承諾開羅與波茨坦宣言，台灣（Formosa）「應歸還中華民國……而且已為日本於投降時所接受。根據該等宣言，台灣歸降於蔣介石最高統帥，過去四年來，美國及其盟邦以接受中國對台灣行使主權的事實。」接者說美國對台灣及其他任何中國領土沒有任何目的，也無意使用美國軍隊介入當前情勢，美國政府決避免被捲入中國的內戰。「同樣的，美國政府將不對台灣的軍隊提供軍援或顧問。¹²」

一九四九年十二月二十三日，我政府正式籲請美國派遣軍事、政治及經濟顧問來台，協助保衛台灣，但就在這一天美國國務院對其駐遠東外交領事人員發出一份秘密備忘錄（第二十八號密令），告知彼等美國對台灣所採「放手不管」政策，並指出：台灣之落入共黨手中乃意料中事，該島無軍事重要性，該島在政治上、地理上與戰略上都是中國的一部分，台灣是專屬中國的責任等。其全文摘要如下：

國務院第二十八號特別指示，有關台灣的政策文件。

問題：擬定一項情報政策，俾當台灣有可能落於中共不對手中時，將可使對美國聲望和其他國家士氣上的損害減至最低限度。（To formulate information policy which will minimize damage to United State prestige and others' morale by the possible fall of Formosa to the Chinese Communist force）。背景：

- （一） 當共黨在中國大陸上的擴進，剩下台灣為國民政府控制下的中國最後一塊主要領土時，一般注意力的集中，是由於下述三個要點：
1. 共產黨指控，「假如美國還未佔領台灣」，則正陰謀把該島建立唯一個堡壘，而由美國接管。
 2. 美國國內親國民政府的份子，有意製造一種假象，使人認為假如不予挽救台灣，則美國有虧職守。
 3. 美國國內有若干團體，它們傾向於指責美國不採取行動，以阻止台灣落於共黨手中，這大部分是由於它們誤信台灣對太平洋美國防務具有戰略重要性的觀念所致。
- （二） 台灣的失陷已在廣泛的預期中，台灣的失陷將可能使美國在國內外喪失聲望，而使一般人認為美國負有義務據守該島之義務，同時其他國家的意志力將受損害，尤以遠東國家為甚，它們已因為共黨的得手而感不安，並恐懼共黨可能作進一步推進。
- （三） 台灣在政治上、地理上和戰略上，仍是中國的一部分，在任何方面都不特別卓越或重要。在歷史上台灣是中國的，在政治及軍事上，為中國所負

¹⁰ Hungdah Chiu, *China and the Question of Taiwan, Documents and Analysis*, Praegar 1973, p.115.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*, p.221., pp.223-224.

的責任。台灣的地位仍有待日本合約決定，但在開羅宣言、波茨坦宣言和一九四五年九月二日的日本投降條款將台灣歸還中國。美國在台灣從沒有設立軍事基地，也從來未有獲取任何讓予。

- (四) 美國國民已主要關切者為台灣戰略重要性問題，有幾方面堅決要求美國採取軍事行動，但這種要求，並未達到重視的程度，而美國的民意，顯然是分裂且猶豫不定的，對積極干涉的特別要求，顯然還沒有一致的意見。

處理辦法：

- (一) 應該運用所有資料，以對抗下列謬誤的印象：

1. 保有台灣，將可挽救國民政府。
2. 美國對於台灣或台灣的任何軍事基地具有特別利害關係或具有企圖。
3. 台灣的失陷，對美國或其他反共國家的利益將有嚴重的損傷。
4. 美國負有責任，或無論如何負有義務，採取挽救台灣的行動。

- (二) 強調下述要點中的任何一點為適當：

1. 台灣絕對只是由中國政府負責。歷史上、地理上，台灣為中國的一部分，自接收後，台灣為中國國民政府所治理，且對目前台灣的情況負責。美國在實際上或道義上未負責任或義務。
2. 台灣並無特殊的軍事重要性。一個海島對中共的武裝部隊並無特別的戰略價值。
3. 倘美國在台灣覓求基地，派遣軍隊前往，供以武器，派出海軍部隊或採取任何同樣的行動，對國民政府並無實際好處，使美國捲入長期的冒險，好則可能產生一個嚴陣對峙的新區域，壞則可能捲入公開的戰爭。
4. 中了蘇俄的企圖，分散美國的能力和一般削弱美國政策的效能。

- (三) 所宜避免的事項：

1. 對國民政府能否保守台灣，或共黨何時可以佔領台灣的不適當關懷的推測。
2. 提及台灣具有戰略重要性，或台灣為一個政治實體。
3. 對中國發言應避免強調台灣在國民政府統治下的不良狀況，但對其他區域，則可藉以說明國民政府和在其他地方一樣，都是不能抵禦攻擊的。
4. 台灣最後定位，仍將由日本合約決定的聲明。¹³

由以上「第二十八號特別指示」內容可以清楚看出，當一九四九年中華民國政府播遷來台之際，美國一方面發表白皮書撇清對中國陷於共黨手中的責任，將失敗歸罪於國民政府；另一方面，採取「放手不管」政策，刻意忽視台灣的地緣戰略的重要性，更彰顯台灣地位未定的論調，置台灣的國民政府於不顧，更間接的準備承認中共，放棄台灣的國民政府。

前面曾提及一九五〇年一月五日杜魯門總統曾發表聲明，堅稱美國無掠取台

¹³ Hungdah Chiu, op. cit, pp. 217-220. "Department of State, Policy Information Paper-Formosa, Special Guidance No.28,Dec.23,1949".另參考《在中國五十年》，頁 573。

灣之計畫，亦無在臺灣建立基地設置特權之意向，美國此後亦不致採取捲入中國內爭之政策。¹⁴當日下午 Acheson 國務卿又向新聞記者補充杜魯們的聲明，重申美國絕不佔據台灣，亦不給台灣軍事援助之意見¹⁵。一月十二日，Acheson 在新聞記者俱樂部發表其有明之國防界線 (Defense Perimeter) 之演講，其內容摘譯如下：

1. 蔣介石失去大陸，係由於其人民之委棄，而不由於其兵力之不足，更不由於其外來軍援之缺少。
2. 中國人民民族意識已甚強烈，誰說親蘇，誰就是中國的敵人。
3. 美國太平洋防線是自阿留申群島經日本、沖繩，而至菲律賓。

由上述的摘譯內容可知，第一點是將失敗的責任推給國民政府的蔣介石，第二點是警告中國共產黨內親蘇派的人員，第三點宣稱美國在太平洋的防線，在這一具有戰略價值的防衛連鎖上，美國有責任及能力來保衛這些地區及國家，在這條防線之外，美國將不予任何特別的保證，美國沒有辦法來保障任何超過此一地區的外來武力的侵略，是以任何在防衛圈以外的國家如遭侵略，將必須自行防衛。¹⁶至此，已明顯可以觀察出在二次大戰後美國亞洲政策的端倪，對於美國所宣稱的太平洋防衛界線內的國家地區，美國將明確給以軍事方面的協防資源，至於被遺漏在界線外的地區如台灣、南韓等國家，基於不希望該分裂地區的快速統一，甚至對抱持拉攏中共對抗蘇俄的不切實際的期待，終究種下了韓戰爆發的因子。

一九四九年十二月十六日毛澤東訪俄達九個星期之久，至次年二月十七日始返回北平；一九五〇年二月十四日毛澤東與史達林發表聯合公報，宣布在莫斯科簽訂三項「中蘇協定」，其中最重要的就是「中蘇友好同盟與互助條約」，之後，美國的台海政策就出現了轉機，而這轉變是因為美國軍方一再提出對台軍援的要求，其目的是要確保美國的太平洋圍堵防線。例如，國務院負責遠東事務的助理國務卿 Dean Rusk 曾暗示在遏止共產主義擴張方面，台灣有其重要性，其後，Rusk 又兩度向 Acheson 提出「台灣中立化」的方案，主張由美國派出第七艦隊進駐台灣海峽，阻止中共軍隊解放台灣。¹⁷

Acheson 不接受這些意見，它堅信美國在東亞的兩個目標，一個是對日本合約的簽訂，另一個就是要離間北京與莫斯科的關係。¹⁸

美國的放手不管政策，加上杜魯門與艾其遜對台灣不利的聲明，對中共武力犯台是一大鼓勵。中蘇友好同盟條約的簽訂使中共有了蘇聯在幕後撐腰。一九五〇年四月十二日中共軍隊在海南島登陸，進攻海口，五月二日，國民政府軍隊退出海南島，五月十日國民政府軍隊開始退出舟山群島，五月十九日美國國務院電

¹⁴ Public Paper, President Truman (1950), p. 11. 轉引自梁敬錚，《中美關係論文集》，(台北：聯經，民國 77 年 9 月)，頁 201。

¹⁵ Dean Acheson, Present at the Creation, pp. 351-352. *Ibid.*, p. 202.

¹⁶ Lawrence S. Kaplan, Recent American Foreign Policy, (New York: Homewood, 1968), p. 122.

¹⁷ FRUS, 1950. Vol. 7, pp. 314-316.

¹⁸ 約翰·加迪斯 (John Gaddis)，〈美國的政策與看法：一九四九～一九五〇年分裂中蘇的楔子戰略〉，哈里·哈丁，袁明編，《中美關係史上沉重的一頁》，(北京：北京大學出版社，1989 年)，頁 255。

准撤僑，並准其相度情勢，自訂離台之日期，五月廿八日，美國國務院向菲律賓總統 Quirino 詢其願否接受蔣介石先生與其高級人員來菲避難之安排。¹⁹

一九五〇年六月二十五日韓戰爆發，美國對華政策徹底改變，也對國際體系和中美關係產生了深遠的影響。韓戰不僅把冷戰帶進亞洲，還使北京與華府走上政治與軍事的全面對抗。

第二節 韓戰與台海情勢

一、韓戰的爆發

一九五〇年六月廿五日韓戰的突然爆發，使得美國對國際共黨的一切如意想法，遭受了一記沉重的打擊。同時也使美國深感今後蘇聯與中共在遠東方面究竟將繼續採取何種做法，也有需重新加以長遠的觀察。結果遂使中華民國政府（台灣），又在美國的遠東地區實力均衡安排的考慮中，重新變成了一顆重要的棋子。

假如說，韓戰發生前的中美外交關係，是自美國與中華民國政府建立外交關係以來的最低點，那麼自韓戰發生以後，美國與中華民國政府間的外交關係，便重新開始逐漸向正常的目標徐徐前進了。

一九五〇年六月廿五日，北韓軍隊穿過三十八度線向南韓發動大規模攻擊。當日美國駐聯合國代表立即向安理會請求採取緊急措施，一方面命令北韓立即停火撤回三十八度線，一方面召開緊急會議通知各會員國不得給北韓任何援助。然而，在北韓不理會聯合國安理會停火命令的情形下，美國不得不命令美軍給予南韓政府部隊以掩護和支持，最後，蘇聯與中國相繼加入韓戰，使得朝鮮半島的局勢更加複雜。

事實上，韓戰之所以爆發，除了朝鮮半島上的紛爭外，一個主要的客觀國際因素就是美國的亞洲政策並不十分重視韓國及台灣等地區的戰略地位。因此美日關係的日漸密切，讓史達林有理由感覺美國透過日本並經過韓國對蘇聯構成安全威脅；其次，美國的亞洲政策僅止於防衛日本，也促使史達林看準了美國無意防衛南韓的心理弱點而趁機在南韓擴張共產勢力。所以如果採取速戰速決，在美國未及準備之下席捲南韓，造成事實，美國將懼於蘇聯的核子威脅及中共和蘇聯的同盟，不敢貿然支援南韓。如此，史達林便可以輕鬆的把共產世界的防線從中韓邊境推向日韓邊境，進一步鞏固了蘇聯的安全。²⁰

六月廿五日晚上，杜魯門總統召開緊急會議，會中決定動用美國陸軍加入海空部隊共同抵抗北韓的侵略，同時，因為北韓在蘇聯有計畫的裝備之下，其軍事力量早已相當程度超越南韓，這使得美國做出另一項重要決定，就是派遣第七艦隊巡弋台灣海峽，並且提供軍援給台灣國民政府。之所以會有這樣的轉變，主要是出於當時的短程與長程的軍事考量。就短程目標而言，美國不希望韓戰進行當中，敵方在台灣建立海、空基地，進行對美國安全不利的活動。就長程目標而

¹⁹ FRUS, 1950, Vol. 6, p. 346, N (1) .

²⁰ 張虎，《剖析中共對外戰爭》，（台北：幼獅文化事業，民國 85 年 7 月），頁 19。

言，為抵制共黨集團的擴張侵略，美國必須在援助南韓的同時，亦對菲律賓、中南半島予台灣做出援助，以嚇阻共黨進一步的試探，並維持其他非共國家對美國反共之信心。

危機處理原則中所謂的防守型處理危機的策略就是以避免戰爭為主要考慮，具體的做法大致上分成：1.壓制性外交；2.有限的升高緊張；3.展示武力；4.設定底線；5.表明承諾；6.爭取時間。以上策略均有事先設定的階段、步驟以及對後果的預估。既然戰爭為不可跨越的門檻，只能作為一種威脅，並無真正的作戰意圖。如果危機發起國無意接受壓制性外交設定的條件，失控的可能性不能排除。情況失控並不盡然引起戰爭，有時是接受發起國的要求，以談判結束危機。相反的，壓制性外交發揮的壓力達到上限後，雙方同意讓步，則危機逐漸化解，關係又恢復常態。

美國對中共所採取的就是典型的防守型危機處理方式，一方面派出第七艦隊明確的以武力展示宣示決心，再運用壓制性的外交手段迫使中共接受美國所要求的不對台灣發動軍事攻擊行動，使戰爭的危機侷限在可控制的範圍內。

六月廿七日，杜魯門總統發表聲明，摘要如下：

用以守衛邊境與維護內部治安之南韓軍隊竟突被北韓軍攻擊，安理會制止北韓軍前進之停戰令，亦為北韓政府置之不理。安理會已要求聯合國會員國支持聯合國執行決議，美國政府在此情形之下，不得不令美海空軍全力支持南韓作戰。此次對韓攻擊證明共黨無疑已放棄過去的顛覆方式，而竟公開採用全面性的軍事攻擊。它們已公然蔑視安理會所下維持國際和平與安全的命令。於此種情勢下，如共黨佔領台灣，即必對於太平洋地區的安全和在該地執行合法與必須任務之美軍形成直接威脅。為此，予已下令第七艦隊，制止共黨對於台灣之任何攻擊，並已要求台灣之中國政府，停止一切對大陸之海空攻擊。第七艦隊之任務即在防止共黨之入侵台灣。台灣之未來地位需俟該地區安全恢復及對日合約簽訂後再行決定，或由聯合國予以考慮。²¹

第七艦隊在麥克阿瑟(Douglas MacArthur)將軍的統一指揮下進入台灣海峽，執行杜魯門總統所下達的雙重命令：阻止中共犯台，不允許中華民國對大陸的海空攻擊。易言之，就是封鎖台灣海峽，阻止中共犯台，也阻止我對中共用兵。杜魯門的用意，一方面是在防止台灣海峽發生戰火，導致美國介入中國內戰；一方面是在尚未摸清蘇聯意圖之前，避免台灣陷入共產勢力範圍。

但是此舉在中共看來則是美國繼續介入中國內戰，保護國民政府以阻止中國統一的作為。當然，中共的軍隊主力都已集結在南方，正準備渡海攻擊台灣，美國此一舉動確實令中共當局深感意外和憤怒，因為美國已明顯違背先前所揭舉的不干預政策。

不管杜魯門政府防守台灣的真正用心何在，台灣無疑因而在安全上解除了莫大的危機，這對中華民國在台灣生存發展是至為重要的。

²¹ Hungdah Chiu, op. cit.,p.228.

對於杜魯門總統發表的聲明，台北於六月廿八日上午在總統府舉行軍政首長會議，商榷我國對美備忘錄應採態度，²²同一天由外交部長葉公超覆美國政府並發表聲明，要點如下：²³

1. 原則上暫停對大陸之海空軍軍事行動。
2. 台灣屬於中國領土之一部分，美國政府之建議應不改變開羅宣言中預期的台灣地位，亦不影響中國對台灣之主權。
3. 中國政府接受此一提議自不影響中國反抗共產主義侵略及維護中國領土完整之立場。

一九五〇年七月廿八日美國改派藍欽（K. L. Rankin）為駐華公使銜代辦。

一九五〇年九月十日美國務院主管遠東事務助理國務卿 Rusk 宣布一份新遠東政策，對於中國政府統治下的台灣，明白提出：「我們對於台灣，除繼續予以經濟援助外，並將給予選擇性軍事援助（selected military assistance），以加強台灣的實力」。此處所謂的選擇性軍事援助，就是要這種軍事援助足以充實國軍裝備，供應防衛台灣必須武器；但要這種援助不致使國軍實力強大到足以發動對大陸之攻擊，破壞美國中立化之政策。

二、中共的參戰

由於美國第七艦隊協防台灣，並阻止中共對台灣用兵的企圖，中共當局深感憤怒與意外，因此，一九五〇年九月，透過印度駐北京外交人員透露，如果以美軍為主的聯軍穿越三十八度線，中共將參戰。十月二日周恩來再度傳達意見給美國，如果美軍穿過三十八度線，將迫使中共派軍進入韓國前線支援北韓作戰，不過若僅是南韓部隊穿越三十八度線，中共就不採取行動。²⁴

而從十月開始，中共中央確實也為是否出兵朝鮮反覆討論，一開始意見並不一致，因為政權建立才一年，面對的是擁有原子彈，海空力量處於絕對優勢，陸軍裝備也遠優於中共軍隊的美軍，北京領導階層因而很難下定決心，毛澤東也左思右想。²⁵最後中共中央認為，既然美國已決定從三個主要方向朝鮮、台灣和越南來實行對中國之進攻，那和美國的較量已不可避免。²⁶於是毛澤東十月十三日決定介入韓戰，這也與周恩來遠赴莫斯科與史達林取得關於出兵與蘇聯援助的協商有關。十月十九日中國志願軍越過鴨綠江，廿六日發起進攻。十二月五日收復平壤，十二月二十四日將聯軍全部逼退至三十八度線以南。

²² 杜魯門發表聲明的同一天，美國政府經由我駐美大使顧維鈞致送我政府備忘錄，略云：「北韓軍隊對南韓隻攻擊產生美國至為關切西太平洋的安全問題。美國政府願就美國第七艦隊所負關係台灣的任務奉告（Wishes to inform）中國政府，茲請求（requests）中華民國政府惠與充分合作，下達適當命令：中國政府軍隊停止對中國大陸或中國水域或公海上的船隻時施攻擊」。參照 Ibid., Hungdah Chiu, pp.236-237.

²³ 參考《中華民國史事紀要—中華民國三十九年（1950）4-6 月份》，頁 877-83, 904-06, 911-15.《顧維鈞回憶錄》，第八分冊，頁 11。

²⁴ 喬納森·波拉克（Jonathan Pollack），《朝鮮戰爭與中美關係》，哈里·哈丁，袁明編，前揭書，頁 292。

²⁵ 聶榮臻，《聶榮臻回憶錄》，（北京：解放軍出版社，1993 年），頁 735。

²⁶ 人民日報社論，1950 年 11 月 6 日，版 1。

一九五〇年八月廿四日周恩來向聯合國安理會及秘書處控訴美國「侵略」台灣，十一月廿七日中共代表伍修權應邀列席發表演講駁斥美國所謂「台灣地位未定」之說，並稱聯合國無權改變台灣的地位，台灣地位問題根本不存在。要求美軍立即完全撤出台灣，並稱美國為中國傳統敵人。但此項控美案在安理會以九票對一票遭否決，中國代表團隨即撤回。

一九五一年二月一日，中共參加韓戰已兩個多月，並拒絕接受聯合國要求其撤軍的建議，大會乃決議指中共為「在韓國的侵略者」(The Aggressor in Korea)，並呼籲所有國家與當局停止給在韓國的侵略者以任何援助²⁷。至此，美國對中華民國的立場和政策無疑已作大幅度的調整。

美國一九五〇年與中共糾纏的教訓，瞭解在短期內中共不可能成為狄托第二，再加上韓戰戰略上的迫切需要，韓戰爆發後，美國的對華政策日趨積極而堅定，確保台灣不受中共武力侵犯的持久政策乃告確立，而且在數十年中一直成為美國對華政策的主流。此實由於台灣重要的戰略地位所致。

從以上所述，可以得知在韓戰爆發中共參戰後，遠東的局勢確實發生相當程度的變化。韓戰對遠東局勢的影響有幾個方面：

1. 美國台海政策的轉變。美國本來堅持不介入台海情勢，然而在北韓進攻南韓，加上蘇聯的軍援，中共的派兵助戰，使得其在西太平洋的防線岌岌可危，除了共產勢力已嚴重威脅日本、台灣與中南半島的安全，更會對美國在太平洋的利益造成無可比擬的破壞。基於此一緣故，美國除了出兵朝鮮半島外，也不得不派遣艦隊來協防台灣海峽。
2. 美蘇關係的決裂，使全球陷入冷戰時期的危機。美國和蘇聯分別為東西兩大軍事超強，同時因為意識形態、政治理念及統治方式的差異，更促成了民主陣營國家和共產集團國家的對立。這樣的對立隨著韓戰的爆發更形白熱化，更使得遠東及亞太地區的區域衝突及安全受到嚴重的影響，間接促成日後的越戰及冷戰對立的危機。
3. 美國、中共和蘇聯之間關係的轉變。在韓戰發生之前，美國認為不應該不顧一切去挽救國民政府，因為如果中共得勢，美國也不必害怕，因為短期內蘇聯無法將中國動員起來威脅美國，長期來看貧窮落後的中共亦甚難對美國形成威脅，而且中蘇共關係可能會有變化甚至分裂。然而中共在韓戰時投入人民自願軍參戰，使得美軍遭受到相當大的挫折，因此重新評估中共所形成的可能威脅並調整對華政策，對於美國而言，實是刻不容緩的事。所以，美國開始在外交上孤立北京之外，也加強在經貿上孤立北京。這樣的「孤立北京」政策，也迫使中共向蘇聯靠攏，使得東西兩大強權集團更加壁壘分明。²⁸

²⁷ Dorothy Burne Goebel, (ed), American Foreign Policy, New York 1961. pp.389-390.

²⁸ 蔡政論，前揭文，頁 108-109。

三、美國對華政策轉變的實質意義

有些歷史學者認為在韓戰爆發前，中共及美國都不相信它們會兵刃相交，這從中共決定派兵參與韓戰前審慎考慮的態度可為證明。中共的參戰對美國從一九五〇到一九七〇年的對華政策有極深遠的影響。美國對華政策在這廿年中與中華民國政府維持了相當程度的合作關係，而這一切的轉變，與美國國家利益的考量有關。

就戰略地位而言，朝鮮半島北接蘇聯、南連日本居於東北亞樞紐地位；台灣則正好位於西太平洋島鏈的中央，也就是布希時期「扇形戰略」的中線位置，對於美國圍堵共黨勢力的擴張行動有重要的戰略地位。另一方面，美國在冷戰時期與蘇聯集團國家在意識形態的差異，導致兩大勢力的對立，因此急需聯合其他國家來牽制蘇聯，而戰略地位重要的台灣與南韓實與美國的國家利益相關。

然而，如前所述，美國在一九五〇年時的朝鮮政策與對華政策都是採消極的態度；在南韓方面，還一度要撤回部份駐韓的美軍；在台灣方面，美國也宣稱無意自台灣獲得特殊權益，或在台灣建立軍事基地，也無意以其軍力干預台海情勢，以避免捲入中國的內爭。換言之，美國此一時期的政策是「靜待塵埃落地」，²⁹對當時美國國務院的官員們來說承認中共只是時間上的問題。美國一方面力圖謹慎，一方面希望得到中共一些有利的反應。而關於承認中共政權的問題，美國當時的考慮並非基於意識形態，而純係基於利害的觀點，採取一種現實的態度，因為美國認為與一切國家交往的途徑，對於圍堵蘇聯的政策來說，是有價值的。

總結韓戰前夕之時期，美國在遠東外交政策的態度是已下列三項問題為依據：

1. 中共能否有效控制大陸？
2. 在台灣中華民國政府是否垮台抑或被中共擊潰？
3. 中共與蘇聯關係的演變。

在最後一點上，美國甚盼中共能成為亞洲的「南斯拉夫」。在這些問題未獲完全解答之前，美國的政策便是坐待與觀望，而這一切的作為，也是為了實現美國的國家利益，拉攏中共以抗蘇聯，減少美國在亞洲的負擔。

但是，隨著中共「抗美援朝」悍然參加韓戰，始粉碎了美國多年來對中共所報的幻想與期望，使得美國也不得不漸漸對中共採取較為強硬的政策，企圖從另一途徑來保障美國的國家利益。所以，美國一方面在參眾兩院聯合決議籲請聯合國大會申訴中共為侵略者外，³⁰也盡力覓求一切可能的方法去孤立中共。

至此很明顯的，美國為了抵制中共開始重建對中華民國的友誼，支持中華民國以對付中共政權，因而成為美國在韓戰爆發之後，維持其國家利益的替代性方案。而台灣也由在韓戰爆發前一個與美國重大利益「無關宏旨」的島嶼，一躍而

²⁹ 此為艾其遜（Acheson）之語，原意為：「當一棵大樹在林中倒下時，在塵埃落定之前，一時無法看出其損壞的程度」，其強調該句話並非意在形容美國政策，只是說看不清楚未來情況而已。

³⁰ Robert Blum, *The United States and China in World Affairs*, (New York: McGraw-Hill, 1966) .p.114.

成爲美國整個西太平洋安全體系中舉足輕重的重鎮了。

韓戰的爆發使美國很自然的從放棄中華民國的立場轉變爲協防台灣的政策。但隨之而來的是台灣的「中立化」與「台灣的地位未定」，這是美國否定中華民國的作法。因此，我們可以很明白看出，韓戰爆發，美國的台海政策之基本精神並無多大的改變，只是基於軍事的理由，加上美國國家安全利益的考慮，不願台灣落入不友好國家手中，而非爲支持中華民國而防禦台灣。從這點而言，我們可以完全瞭解美國有任何政策上的改變，僅是純粹基於維護本身利益的一種戰略思考模式。

第三節 中美共同防禦條約與第一次台海危機

在台灣的中華民國政府能夠在冷戰期間保住安全，並且逐漸發展成爲一個自由、民主、繁榮的國家，無可否認的，中美共同防禦條約所提供的安全保障，和合約對中共的嚇阻作用扮演了最重要的角色。美國與東亞、太平洋地區國家，包括日本、韓國、菲律賓、澳洲及紐西蘭都簽訂了共同防禦條約，但沒有一項條約像它與中華民國簽的條約那樣複雜及帶風險，也沒有一項條約談判比中美共同防禦條約更艱苦和費時。³¹

當時美國認爲中共在蘇聯支持下對美國的利益構成了極大的威脅，而台北在解決「中國問題」(China problem)上佔了獨特的地位，故對華政策目標爲協助中華民國增進安全、提升軍力、推動民主、改善對外關係、強化對大陸突擊之能力，因而繼續予我軍、經援助及其他各項協助，而以軍援爲優先。

我國政府當時的外交政策目標是聯合友好國家，結成反共聯盟，阻止中共進入聯合國與防止邦交國與中共建交。³²因此，在韓戰結束在望時，台北爲了鞏固與美國的關係，也爲了提升政府的地位，乃主動要求與美國簽訂一項共同防禦條約，並獲美國同意。³³美國決定與中華民國簽訂共同防禦條約，國務院曾表示其目的是：

1. 明確向中共表示對台北承諾，俾嚇阻中共對台動武。
2. 提振台灣的軍民士氣。
3. 賦予我政府以日、韓、菲、紐、澳等同一地位。
4. 挫敗中共對日內瓦會議不友好的態度。
5. 藉此使用台灣的海空設施。

³¹ 王景弘，《採訪歷史—從從華府檔案看台灣》，(台北：遠流出版公司，民國90年9月)，頁13。

³² Y. S. Wang, "Foundation of the Republic of the China's Foreign Policy," in Yu San Wang ed., *Foreign Policy of the Republic of China on Taiwan: An Unorthodox Approach* (New York: Praeger Publishers, 1990), p.2.

³³ 參考蔣中正總統致艾森豪總統函，錄於《顧維鈞回憶錄》，第10分冊，頁142-143；關於締約之需要、進展及相關情勢發展另見《顧維鈞回憶錄》，第11分冊，頁181-222。

一九五四年九月，美國艾森豪總統在英國首相邱吉爾（Winston Churchill）建議下，邀同法、澳、紐、泰、菲、巴基斯坦共八國以仿照歐洲簽訂北約之方式簽約成立了東南亞公約組織（SEATO），在東南亞建立區域聯防，以遏止共黨勢力的擴張³⁴。東南亞公約組織成立後，加上其他美國與日韓等安全條約，使亞洲地區圍堵共黨之安排只留下台海的空隙。就在當月，中共為表反對中美擬談判共同防禦條約而砲擊金門，於五小時之內射擊六千發砲彈，並與我海空軍發生衝突。我海空軍隨即突擊大陸沿海相關措施。台海的緊張情勢一般稱為「第一次台海危機」。它既引起國際上普遍關切，也凸顯了阻止了中共軍事挑釁及在本地區作安全安排之急迫性。

一、中美共同防禦條約簽訂的背景與意義

一九五三年美國總統由共和黨的艾森豪（Dwight D. Eisenhower）取代了民主黨的杜魯門出任總統，而國務卿亦由堅決反共的杜勒斯（John Foster Dulles）取代了艾其遜，原任駐華公使藍欽升任為大使。一般認為，美國的外交政策特別是對華政策，要比過去民主黨政府所執行著要趨積極。

一九五三年二月二日艾森豪總統在第一次國會咨文中即明白宣布解除台灣中立化，恢復國軍對大陸的行動自由。它在咨文中指出：

一九五〇年六月，大韓民國遭受侵略性的攻擊後，美國第七艦隊及奉命阻止台灣遭受攻擊，並奉命保證不得使用台灣為作戰基地，以對抗被中共佔領的大陸。實際上，需由美國海軍充當中共的防衛。回顧一九五〇年的局勢，此項命令生效後，中共即侵入韓國，進攻在韓國的聯合國部隊，它們一再拒絕聯軍統帥部的停戰建議。它們最近更與蘇聯一同拒絕印度政府在聯合國所提倡的停戰建議。因而，在此情形下已不再有任何道理或一亦需由美國海軍替中共負擔防衛的任務，且因此讓那些共軍更無顧忌的在韓國殺戮我們的士兵和我們聯合國盟軍的士兵。因此，本人發佈命令，不得使用第七艦隊保護中共，這個命令並不暗示我們這一方面具有侵略的意圖。但我們自無義務保護一個正在韓境與我們作戰的政權。³⁵

解除台灣中立，第七艦隊仍然執行巡邏台灣海峽的任務，但不再干預我對中共採取軍事行動，是美國增強對中共壓力策略上的運用，迫使中共早日結束韓戰問題。但是否可說美國對華政策從此就有了基本上的變化？或是否可說解除台灣中立就意味著美國決定要支持中國政府反攻大陸？這一答案是否定的。事實上，不論美國如何毅然宣布解除台灣中立化或發表何種支持台灣的聲明，美國還是沒有採取要承擔起支持中華民國政府進行反攻大陸的政策；解除台灣中立化一事，正是艾森豪考慮採取有效對策盡速結束韓戰時所提出的，所以與其說解除台灣中立化是一個對華政策，還不如說是一個韓國停戰政策。³⁶

³⁴ 有關情形及公約全文中譯文件朱匯森主編《中華民國史事紀要（初稿）—中華民國 43 年（1954）7-12 月份》，（台北：國史館，民國 78 年 6 月），頁 504-507。

³⁵ 中央日報，民國 42 年 2 月 3 日，版 3。

³⁶ 宋文明，前揭文，頁 47-52。

不過解除台灣中立化與恢復大使駐華兩事，雖並未帶來一個堅強的對華政策，允諾支持中華民國政府恢復大陸統治，但毫無疑意的，美國採取這兩大步驟的結果，使中美兩國邦交，由此恢復了正常關係。

美國為使由北大西洋、地中海、印度洋而西太平洋圍堵防線的完整，在韓戰尚未結束之時開始，已先後與東南亞及東北亞國家締結多邊或雙邊聯防協定。一九五一年八月三十日簽訂美菲共同防禦條約、一九五一年九月一日簽訂美澳紐聯防公約、一九五一年九月八日簽訂美日安全保障條約、一九五三年八月七日簽訂美韓協防條約、一九五四年九月八日簽訂東南亞集體防衛條約。但中美之間的聯防體系尚未建立，這對西太平洋的防衛自然是個缺口或漏洞。為什麼中美聯防遲遲未能建立？據當時擔任我國外交部長的葉公超先生發表的「關於中美防禦條約的幾點」文中指出：「其中最大原因，就是中國與美國之間對於條約的適用範圍未能達成協議」。³⁷據美國時代雜誌（Time）的報導，杜勒斯國務卿原有意將金門馬祖也列在條約上，成為條約適用的區域，但遭艾森豪總統刪除。艾森豪的看法是在防衛計畫尚需要若干彈性，並致函蔣總統，蔣總統覺得滿意³⁸。

中美防禦條約自有其必要性，對整個西太平洋地區在集體安全上具有同等的重要性。當初美國軍事協防台灣，第七艦隊巡弋台灣海峽，宣示的理由是為了解韓戰，韓戰結束後美國繼續協防台灣便失去了理論上的依據，同時韓、菲、日、東南亞等國雖均已先後與美國締結聯防協定，但中華民國（台灣）的地理位置重要，得失對美國在此地區之戰略布局與國家利益影響重大。因此中、美、韓、菲、日等國均盼中美聯防條約儘早實現。

一九五三年十一月八日，美國副總統尼克森（Nixon）來台訪問，我外交部長葉公超趁機向尼克森提出締結防禦條約的建議，我駐美大使顧維鈞同時在華府向美國政府作同樣表示，這是關於中美防禦條約最初之官方接觸。³⁹

一九五三年十二月十八日，我外交部將中美共同防禦條約我方草案交予美方。在談判過程中曾為一個問題討論再三，此即是我國反攻大陸問題。美國立場是希望能對此問題有否決權，我方想保有完全主權。美國除想對此問題有事先控制權外，復顧慮在無意間被我方捲入對中共之戰爭。蓋美方擔心我政府將大部分或全部部隊調往金門馬祖或鄰近大陸地區因而與中共觸發大戰，因在此種情形下，美國不能坐視戰事之進行，如我方失利則美方勢必介入，此與美方所自認的國家利益不合，故對我方在台澎地區軍力之轉移亦要求有同意權。我國當時為求保障台澎及外島安全，不得不簽定此一條約，故對美方此等要求不能不予以顧及，但同時又不願使海內外國人及華僑誤以為我方將放棄反攻大陸之國策而攻擊政府，遂要求美方不將對此問題之立場放入條約正文之內，而由雙方以「換文」方式對此問題達成諒解。

³⁷ 中國時報時報週刊，民國 67 年 3 月 4 日。

³⁸ 星島日報，1957 年 4 月 2 日。

³⁹ 中國時報時報週刊，民國 67 年 3 月 4 日。

一九五四年十月下旬，葉公超部長赴美出席聯合國大會時會同顧維鈞大使訪問美國國務院，就中美防禦條約進行商談。由於共同的認識與需要，進行至為順利。一九五四年十二月二日，由我外交部長葉公超與美國國務卿杜勒斯簽署「中美共同防禦條約」(Mutual Defence Treaty between United States and the Republic of China)。前一日杜勒斯舉行記者會，說明本條約之重要性：

- 第一、在於明白表示台灣在國際外交中的地位，並明白表示台灣和澎湖絕對沒有被置於任何國際解決討價還價的櫃檯上。因為沒有條約根據，已使若干人士得到一種印象，以為美國願意以台灣為投機的資本，交換共黨在其他地方的讓步。此項條約，顯示美國將不在任何國際密議中用台灣做買賣。
- 第二、在於驅散中共可能對美國協防台灣的認真保證所存的懷疑。直到目前為止，許多人士包括中共在內，對於美國的協防台灣，是否真正有真正堅決及熱誠，尚多忖測。新的條約應使一切忖測消弭無形。
- 第三、此一條約將使中美兩政府間軍事安排之共同防禦得到調整。原本由於韓戰有關的總統命令而起，這項總統命令日後可能撤銷。這個中美條約將使共同的軍援安排至於正式的條約基礎上。

中美共同防禦條約，一九五五年一月六日咨送國會，一九五五年二月九日經美國參議院批准，三月三日在台北互換批准書，同日生效。

對這一維持達廿四年之久的中美共同防禦條約我們應有幾點認知：

1. 本條約著眼於西太平洋區安全制度之發展，以個別或集體之力量抵抗共黨顛覆活動，而不僅限於中美兩國之利益。
2. 條約涵蓋之範圍僅包括台灣、澎湖，並非暗示美國承認兩個中國的存在，杜勒斯稱：「因此，應並非意指美國承認兩個中國的存在。」他強調：「美國並無意改變承認中華民國為唯一合法的中國政府的現行政策」⁴⁰。
3. 在「換文」的主要內容中，對我國在台澎地區以外之區域所採取之軍事行動，須受美國同意的限制。因此，台海之間「維持現狀」的局勢於焉形成。換文主要內容如下：

鑑於兩締約國在該條約下所負擔之義務，及任一締約國自任一區域使用武力影響另一締約國，茲同意此項使用武力將為共同協議之事項，但顯屬行政因有自衛權力之緊急性行動不在此限。凡由兩締約國雙方共同努力與貢獻所產生之軍事單位，未經共同協議，不將其調離第六條所述各領土至足以實際減低此等領土可能保衛之程度。⁴¹

⁴⁰ 中央日報，民國 43 年 12 月 3 日，版 1。

⁴¹ 邵玉銘，〈試論大陸淪陷前後之中美關係及中美共同防禦條約之解決與存廢問題〉，《傳記文學》，第 35 卷 2 期，頁 27。

4. 本條約第十條：「本條約應無限期有效，在一締約國得於廢約之通知送達另一締約國一年後，予以終止。」所謂無限期有效即「不定期有效」(in force indefinitely)，意指締約國任一方可於任何時間按此規定程序而廢除之。本款內容於一九七九年中美斷交時獲得驗證。

總之，中美締結共同防禦條約雙方的目的各有不同，美國的目標在維護中華民國政府的安全與合法性，但對中共政權僅加以圍堵，希望中共至終與蘇聯分離，而且改善與美關係；但我國當時的目標在取得美國支持，鞏固政權，進而推翻共產政權。

二、第一次台海危機

一九五三年七月廿七日韓戰停火協定簽字，結束韓戰，一九五四年七月印支戰爭也告終止。中共遂可擺脫那兩個戰場，而集中力量對付台灣，這就是一九五四年下半年與一九五五年台海危機的背景。

一九四九～一九五四年中共對台政策稱之為「武裝解放台灣時期」，在這個時期，中共對台政策的基本方針是以武力解放台灣，同時輔之以和平爭取的工作，口號是「一定要解放台灣」⁴²。兩岸關係的特徵在於雙方敵對意識濃厚，這不僅表現在雙方互相的言語叫囂及意識形態之爭，更直接表現在多次程度不等的軍事衝突上。

一九四九年初期中共乘勢，於短期之內佔領了長江之南，國民政府的黨政組織及精銳部隊轉進至台灣，當時政府內部人心惶惶，美國國務院也在當時發表白皮書，將美國對華政策的失敗歸咎為國民黨政府的腐敗所致，大有放棄之勢。中共打算趁勢以武力解放台灣。一九四九年九月，中共野戰軍副司令員粟裕在政治協商會議中表示：「盡一切努力，於短時期內完成解放台灣的任務」，第三野戰軍司令員陳毅更揚言，台灣如不及早投降，將「血洗台灣」。⁴³

一九四九年十月二十日，共軍廿九軍進駐廈門與援救駐紮在該地的共軍廿八軍會合，並在十月廿五日拂曉進攻金門，結果在國軍堅強的抵抗下，造成共軍重大損失並退回廈門，這就是聞名的「古寧頭大捷」。此役不僅鼓舞了國軍的士氣，更使共軍意識到渡海作戰的困難性。隨後中共即將「血洗台灣」的口號更改為「武力解放台灣」。

但一九四九年的金門古寧頭之役並不意味著台灣安全獲得保障。相反的中共正積極籌劃大規模的軍事犯台準備工作。一九五〇年一月八日，共軍三野副司令員粟裕在「華東軍事暨政治委員會」上報告，它確信在華東的解放軍將在短時期內完成「解放台灣」的重大使命⁴⁴。同年一月五日，美國總統杜魯門發表聲明堅稱美國無掠取台灣之計畫，亦無在台灣建立基地設置特權之意向，美國此後亦不致採取捲入中國內爭之政策。當日下午 Acheson 國務卿又向新聞記者補充杜魯們

⁴² 程金中，〈中共對台政策的歷史發展及其趨向〉，《回顧與展望—論海峽兩岸關係》（北京：時事出版社，1989年9月），頁9。

⁴³ 謝傳聖，〈大陰謀〉，《共匪統戰顛覆實錄》（台北：聯經出版公司，民國86年1月），頁32。

⁴⁴ 《歷史的教訓，為何不與中共談判》（台北：法務部調查局，民國71年9月），頁150。

的聲明，重申美國絕不佔據台灣，亦不給台灣軍事援助之意見。一月十二日，Acheson 在新聞記者俱樂部發表其有名之國防界線（Defense Perimeter）之演講，宣稱美國在太平洋的防線，在這一具有戰略價值的防衛連鎖上，美國有責任及能力來保衛這些地區及國家，在這條防線之外，美國將不予任何特別的保證，美國沒有辦法來保障任何超過此一地區的外來武力的侵略，是以任何在防衛圈以外的國家如遭侵略，將必須自行防衛。台灣此刻真是處於風雨飄搖之中，處處皆見危機。

隨著中共介入韓戰的程度增高，台灣海峽也在美軍第七艦隊的保護下，中共放棄以純武力的手段解決台灣問題的念頭，而改以內部顛覆的手段，試圖從台灣內部進行顛覆的工作。

台海的平靜假象在韓戰告一段落後又告打破，中共重新注意到台灣，並從一九五四年起，台海兩岸軍事衝突事件再次增加，雙方緊張情勢升高。一九五三年七月廿七日，韓戰停戰協定在板門店簽字，同年十二月，中華民國政府向華府提議簽訂共同防禦條約，更令中共感到不安。中共認為共同防禦條約是美國企圖加強對台灣的控制，進一步從台灣這條戰線威脅中國的安全並破壞遠東的和平。⁴⁵

因此，在一九五四年八月廿二日，中共各民主黨派、各人民團體發表聯合聲明，表示：「台灣是中國的領土，中國人民一定要解放台灣」。十二月廿八日，中共總理周恩來在第一屆全國人民代表大會第一次會議上強調：「台灣是中國的領土，解放台灣完全是中國的主權和內政，絕不容許它國干涉」。⁴⁶

中共的焦慮也立即反映到軍事行動上，一九五四年六月十五日，有關韓戰的日內瓦會議落幕後，中共的軍事準備行動便立即著手，據國軍情報單位資料，中共調動從朝鮮戰場撤出的四個軍、二十二萬的兵力至福建沿海，並在福建構工興建多處空軍機場⁴⁷。事實上，自韓戰停戰後，中共東北、華北空軍首先南移。台州列島當面，第三野戰軍司令部駐上海、第七兵團及第三十五軍駐杭州、廿二軍駐舟山、廿軍推進於臨海。控制增援之第二野戰軍之第十二軍駐金華、義烏。四個公安師中的十六、十七、廿等三個師守備沿海，第七公安師駐杭州，總計中共在台州列島當面之陸軍部隊約廿五萬人。⁴⁸

一九五四年九月三日，中共突然砲擊金門，國共海軍及空軍亦發生多起衝突，揭開了所謂的「第一次台海危機」。戰火迅速擴及到當時仍在國軍控制下的大陳及一江山等島嶼，尤其在十二月二日，中美共同防禦條約簽訂後中共更加高在台海的軍事衝突層次，上下大陳及一江山立即落入共軍強烈的攻勢下，一九五五年一月，一江山在中共海陸空立體攻勢下宣告易手。中共用實際的軍事行動表明了它不承認中美共同防禦條約以及解放台灣的決心。

⁴⁵ 《當代中國》叢書編輯委員會，〈當代中國外交〉（北京：中國社會科學出版社，1988年1月），頁73。

⁴⁶ 《中美關係文件彙編》（1940~1976），（香港：七十年代月刊，1977年3月），頁138。

⁴⁷ 《中國年鑑》（民國四十四~四十五年），（台北：中國出版社，民國46年），頁4。

⁴⁸ 國防部史政編譯局編，《國民革命軍戰役史第五部—戡亂—第八冊》（台北：國防部史政編譯局，民國78年11月），頁73-79。

中共於一九五四下半年和一九五五上半年在台灣的一連串軍事行動，可說是對美國與中華民國簽訂中美共同防禦條約，和對美國與東南亞國家所簽訂的「東南亞國家組織條約」的一項反擊。中共意識到美國藉由上述條約而形成一道圍堵中國大陸的防線⁴⁹，故激起北京方面動武的意念；此外，中共爲了測試簽訂的中美共同防禦條約中，美國協助中華民國防禦台澎之外的離島的決心，故挑距離大陸海岸線近而距台灣補給線遠的大陳及一江山等小島下手。

中共的軍事行動隨即促使美國第七艦隊成功的協助中華民國自大陳撤離所有軍民四萬餘人，並催化了美國國會通過台灣決議案（Formosa Resolrtion），授權美國總統使用武裝部隊保衛台澎及該地區相關領土（即金馬外島）。

「第一次台海危機」的政治意義遠大於表面上雙方軍事行動的成敗。自從一九五〇年六月廿七日美國總統杜魯門下令第七艦隊巡弋台灣海峽，中華民國安全獲得初步保障以來，中共即非常焦慮美國勢力介入台灣，因此，在中共解決朝鮮半島上的軍事糾葛問題後，即迫不及待的揮兵南下在台海挑起戰火，想要試探美國保衛台海安全的決心及美國與中華民國軍事同盟堅實程度。

「第一次台海危機」對中共而言，成功的測知了美國防衛台海安全的底線，並爲日後中共與美國大使級談判奠下了基礎。此外，在美方的堅持下，中華民國同意在日後對大陸「動武」，需事先獲得美方同意。其後，於一九五八年，美國更明白告知中華民國「不得使用武力」來「反攻大陸」。⁵⁰美國阻止中華民國的軍事反攻行動可謂中共一大收穫。

而中華民國在第一次台海危機中也有收穫。中美共同防禦條約簽字後，尙未完成批准的手續，中共爲測試美國保衛台澎的決心，於一九五五年一月上旬瘋狂空襲大陳列島，艾森豪總統鑑於台澎及西太平洋的安全面臨嚴重的威脅，爲表示美國保護台澎的決心，不容中共威脅西太平洋安全，乃於一月廿五日向國會提出特別咨文，請求緊急授權。此一要求授權案經參眾兩院通過，艾森豪隨即簽署成爲法律，習稱「台灣決議案」，其全名爲「美國國會聯合決議防衛台灣（含澎湖）案」（Joint [Congressional] Resolution on the Defense of formosa）。此一決議案的通過讓中共感受到美國的決心，也因如此，中華民國的海空軍裝備在美方支助下迅速改裝，戰力增強。

三、停戰—危機的延續

隨著大陳群島的撤退，國際姑息逆流愈益高漲，更有迫我放棄金門馬祖的動向。一九五五年一月廿八日，紐西蘭在英美兩國支持下，在聯合國安全理事會提案討論「停火」問題，雖經我國駐聯合國代表蔣廷黻的堅決反對，仍於三十一日作成決議，邀請中共派代表參加討論。我方堅決反對的原因是因爲外島不安全全是因中共攻擊而起，聯合國既曾決議中共爲侵略者，則紐西蘭向聯合國提案停火，便是將中共侵略者與我國這個創始會員國平等對待，而且此舉亦有事實上承

⁴⁹ 《中美關係文件彙編》，前揭書，頁 104。

⁵⁰ 中央日報，民國 47 年 10 月 27 日，版 2。

認中共政權，以及影響我政府當時「光復大陸」之目的。⁵¹

一月廿五日艾森豪總統向國會提出特別咨文並簽署成爲國內法的「台灣決議案」才剛通過，一月廿八日美國卻又支持台海停火協議，由此可知美國之用心爲何。

而蘇聯爲了在這一行動中取得宣傳利益，並設法以技巧的步驟阻止安理會先行對紐西蘭的提議採取行動，所以在一月廿九日，向安理會提出一個相對的提案，蘇聯這一提議雖然同樣要求台海停火，但卻附帶一個條件，那就是美軍必須先退出台灣海峽。二月三日，中共在蘇聯支持下拒絕出席會議，中共總理周恩來覆電聯合國，斷然拒絕邀請列席安理會，聲言：「解放台灣是中國的內政問題」，紐西蘭提議討論停火違反聯合國憲章，並稱只要中華民國在聯合國一天，它決不會參加討論有關中國的問題。⁵²安理會不得不擱置此議。

二月十四日，蔣總統在台北向中外記者表明我國立場，其內容摘要如下⁵³：

韓戰期間，中共曾經聯合國正式決議判定爲侵略者。聯合國並曾決議對中共實施禁運。韓戰結束，中共即擴大其對越南的侵略，越戰方停，中共即叫囂犯台，並於去年九月三日對我外島發動戰爭，此顯爲中共受蘇聯指使侵略中華民國之延續，亦爲侵韓侵越之延長。聯合國應採取正當之途徑，爲依照憲章規定，對侵略者實施制裁，而非與之商議停火，聯合國只有命令侵略者停止侵略，絕無要求被侵略者放棄自衛之理，何況由於韓戰與越戰之教訓，停火辦法，果能停止侵略乎？

蔣總統發表談話的次日，安理會被迫決議停止討論紐西蘭的「台海停火」案。三月三日中美共同防禦條約正式生效，與「台灣決議案」同爲美國協防台澎與其他關係台澎外島安全的法律文件，美國政府必要時將據以採取對抗中共的海空軍事行動。因此，中共停止了對我金馬的砲擊，改採所謂「和平解放台灣」的策略。

一九五五年起，中共發動一連串的外交攻勢，希望突破外交孤立局面。四月不結盟國家在印尼萬隆舉行的亞非會議上周恩來表示：「中國政府願意同美國政府坐下來談判，討論和緩遠東緊張局勢的問題，特別是和緩台灣地區的緊張局勢問題。」⁵⁴並聲言：「願意盡可能以和平手段致力於解放台灣」，五月十三日周恩來在中共全國人大常會第十五次會議表示：「中國人願意在可能的條件下，爭取用和平的方式解放台灣」。

相對於一九五五年以前中共以軍事手段爲主要著眼點而言，中共在一九五五年以後考慮以外交與政治手段來處理台灣問題，的確爲其對台政策上的一大突破。中共對台政策的轉變有其內外環境因素。

在內部環境上，中共於一九五三年開始實行第一個「五年經濟計畫」（簡稱一五計畫），毛澤東並於一九五五年起推動「社會主義改造運動」，中共在此一階段所優先處理的是內部社會主義改革及經濟建設上，因而要一和平穩定的國際環境以使其有更多的資源投入於內部建設。

⁵¹ 《顧維鈞回憶錄》，第 11 分冊，頁 346-71,584-89。

⁵² Hungdah Chiu, op. cit, p.146.

⁵³ 《中央日報》，民國 44 年 2 月 15 日，版 1。

⁵⁴ Hungdah Chiu, *Ibid*, p.147.

在外在環境方面，中共明瞭到「中美共同防禦條約」與「東南亞國家組織條約」是美國圍堵中共的兩項利器，在自知軍事力量，尤其是海空戰力無法與美國抗衡下，因而改採外交手段，希望突破美國的這道防線。

由此敘述可看出從一九五五年起中共對台政策的轉變與其內政外交上的考量有著極大的關聯，而這其中又以和美國關係的考量佔著極為重要的地位。

第四節 「第一次台海危機」的危機管理理論印證

在危機的定義中，牛津辭典：「危機通常係指國家或組織於發展過程中所遭遇到的轉捩點或生死存亡的關頭。」韋氏大字典：「危機是事件轉機與惡化間的轉捩點。⁵⁵」(turning point for better or worse) 從這個觀點來探討第一次台海危機可說是非常適切。

危機管理的學者通常將危機視為單一事件來定義危機，如：Charles Hermann所主張的定義⁵⁶，即所謂危機應具備三項特性：1.驚異性 (surprise) —事件的發生是決策成員始料未及的、2.對重要價值的重大威脅 (high threat) —對決策成員來說，國家的優先目標受到嚴重威脅、3.短促的決策時限 (short decision time) —可資運用的決策因應時間極其有限。以危機的發生都在意料之外而決策的時間又十分有限來界定危機。事實上每一件危機都有不同的成因及背景，國際間的危機事件所牽涉的國家雖有不同，但幾乎都存在著強權的因素，也都有其形成的一定歷史軌跡，因此，必須瞭解其成因、背景，才能針對問題與以探討。而非一項理論或定義，就能涵括所有危機事件處理的適切性。尤其台海危機不僅是軍事上的介入，更因為韓戰的爆發、美國與蘇聯的民主、集權之爭，使得台海危機由國共之間的爭鬥轉變成為國際危機的型態。也由於中共堅持「血洗台灣」、「武力解放台灣」的戰略總目標，台海之間的軍事衝突成為可預期的危機，韓戰結束後中共海空軍南移，閩浙地區新建各機場先後啟用，原有的三野部隊加上二野、第七兵團、公安師等，陸軍總兵力已達廿五萬人，戰爭的爆發已是遲早的問題。

戴索基 (Ali Dessouki) 就認為：危機管理不是單純避免使用武力，而強調處理旨在達成自己的目標。⁵⁷基於此，戰爭爆發不是危機管理失敗，而在戰爭或軍事衝突期間，危機管理並不因此而中斷。理察遜 (James L. Richardson)、郝斯悌 (Ole R. Holsti)、威廉斯 (Phil Williams)、貝爾 (Coral Bell) 等學者指出：危機管理的原則，認為儘管危機使決策時間有壓迫感，但決策群深入討論並延長決策反應時間，可使危機事件的步伐變緩。對敵手發出最後通牒，雖可使對方有壓迫感，但也有可能使對方更加魯莽。因此，雖然美國派出第七艦隊巡弋台灣海峽仍然無

⁵⁵ 朱愛群，《危機管理－解讀災難迷咒》(台北：五南圖書，民國91年2月)，頁23。

⁵⁶ Charles F. Hermann, *Crisis in Foreign Policy* (Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1969), p.29.

⁵⁷ Ali E. Hillai Dessouki, "The Middle East Crisis: Theoretical Propositions and Examples," in Daniel Fril (ed.), *Managing International Crisis* (Beverly Hills, CA: Sage Publications, 1982), pp.87-88.

法阻止中共對台澎之外的離島發動砲擊與軍事攻擊。但是我們必須瞭解中共發動砲戰並不代表危機管理無效，或謂只能稱之為「危機處理」，因為事先的防範作為並未能避免戰爭。如果把歷史再仔細檢視，我們就可以瞭解，一九五四年中共在東南沿海已經部署了廿五萬大軍以及海空軍作戰部隊，中共部署了如此龐大數量之部隊豈止是為了發動一場砲戰而已，中共真正的企圖是在徹底「解放台灣」，因此，中華民國軍隊的高昂戰志、美國迅速通過「台灣決議案」、第七艦隊巡弋台海等等具體的作為阻止了中共渡海攻台的野心，而砲戰的發生也只是中共運用的策略而已。如要嚴格的來界定，一九五四年的金門砲戰，並不能稱之為「戰爭」。因此，在第二章危機管理的定義中，我們就已經說明，危機管理是決策者面臨危機的必要手段，而其處理原則也可從第一次台海危機中的相關作為得到驗證。

第一次台海危機攸關中華民國在一九四九年以後在台灣生存發展，更與西太平洋區域安全與穩定息息相關，台灣戰略地位的重要性意外的使我們成為強權手中重要的棋子，卻也讓台海之間陷入漫長的歷史危機中，貝爾（Coral Bell）對危機的定義：「**危機**」一詞原意只代表轉捩點或決定性時刻而已，但也許可界定為：「**危機**是一段時間。在這段時間之內，某種關係中的衝突將會升高到足以威脅改變那種關係的程度。⁵⁸」似乎頗能解釋台海之間的處境。

一、危機處理原則的重點

林碧炤博士認為危機處理為決策者面臨危機的必要手段，它並不是一成不變的依循某些既定的程序來運作，它是依照危機性質而隨時調整，國家在擬定危機處理原則時考慮的重點有四項：1.目標、2.策略、3.組織、4.工具。

就目標而言，第一次的台海危機與中共「解放台灣」的總的戰略目標以及美國「圍堵戰略」有著密切的互動關係，史奈德（Glenn H. Snyder）與狄辛（Paul Diesing）就認為：「**國際危機是兩個或多個主權國家政府之間的一連串互動，而這些國家正陷於嚴重衝突之中，雖尚未發生實際戰爭，但已含有相信戰爭具有極高度發生機率的認知。**⁵⁹」

中共黨史刊物揭露，一九四九年中共攻佔南京前，毛澤東就指示周恩來建立能夠跨海攻台的海空武力，並派劉少奇率團訪蘇，要求史達林：1.賣給中共二百架作戰飛機，代訓飛行員；2.直接派海、空軍參加攻台作戰。史達林僅答應前者⁶⁰。一九四九年五月中共奪取上海後，中央軍委就從事攻台的軍事部署，中共第三野戰軍根據中央軍委指示，先後抽調大批兵力進行攻台前的訓練，並指定三野副司令員粟裕具體負責台灣戰役的準備工作。海南島與舟山群島「解放」後，二野和四野的精銳部隊又在東南沿海集結，進行兩棲作戰訓練，並積極修建機場等

⁵⁸ Alastair Buchan, op. cit., p.159.

⁵⁹ Glenn H. Snyder and Paul Diesing, *Conflict Among Nations : Bargaining, Decision Making and System Structure in International Crisis* (New Jersey : Princeton University Press, 1977) , p.6.

⁶⁰ 〈老毛曾要求蘇聯出兵攻台〉，《聯合報》民國 86 年 12 月 7 日，版 2。

軍事設施⁶¹。一九五〇年一月五日及十二日美國總統杜魯門與國務卿艾奇遜相繼聲明，「美國無意在台取得特權」、「台灣和南韓不在美國太平洋防線內」。毛澤東從莫斯科致電北京，令劉少奇撤除美國在華全部領館、接收美國留在上海的物資，並將此等措施通報蘇聯，表態「堅決和蘇聯站在一邊」，史達林終於同意毛澤東就適當時機解放台灣進行必要準備，並同意中共以蘇聯援助的三億美元貸款的一半，購買攻台所需海軍裝備。⁶²

一九五〇年四月三十日海南島「解放」，台灣就成了中共下一目標。共軍開始在沿海集結，試圖先攻金馬等沿海島嶼。只是因為軍備不足，又由於進攻金門的最初努力受挫（古寧頭戰役），才未發動攻台⁶³。

「圍堵戰略」是杜魯門政府國家安全戰略「杜魯門主義」的重要組成部分。一九四六年二月美國外交官喬治·肯楠（George Kennan）向美國國務院提交了一份關於戰後蘇聯動向的長篇報告。報告提出，美國應採取一切最適當的手段，包括軍事手段在內，來遏止蘇聯勢力和影響的擴張，特別是歐洲的擴張。不久肯楠被召回國擔任國務院政策計畫司司長。它在美國《外交季刊》以 X 為筆名發表《蘇聯行為的根源》的長篇文章，闡述自己的觀點。與此同時，白宮顧問克拉克根據杜魯門總統的授意，起草了一份「美蘇關係報告」。這份當時被定為絕對機密報告宣稱，美國當前面臨最嚴重的問題，它將決定今後是否會發生新的世界大戰；為遏制蘇聯的勢力，美國應保持強大的軍事力量，爭取最廣大的中間地帶，控制一切蘇聯尚未控制的國家。這兩份報告為杜魯門所採納，並形成了杜魯門主義的理論依據。

一九四七年三月十二日，杜魯門在《國情咨文》中正式提出了「杜魯門主義」，主要論述一現在世界已經分為兩個敵對的陣營，美國要承擔無限的責任，領導自由世界對集權主義政權進行一場全球性的奮戰。杜魯門宣稱，無論在什麼地方，不論是直接還是間接的侵略威脅了和平，都與美國的國家利益有關。按照這樣一個大戰略，杜魯門政府擬定了軍事上的「圍堵戰略」。

一九五〇年四月美國國務院和國防部的聯合委員會向國家安全委員會和杜魯門提交了一份“國家安全委員會第六十八號文件”（NSC68 號）的書面報告——國家安全的目標與計畫。這份文件再次解釋了「圍堵戰略」的必要性，同時指出世界力量的均勢已發生了根本的變化，形成了美蘇兩極結構，這必然導致對立的衝突，美國必須針對蘇聯擴張的企圖，帶頭在自由世界建立一種行之有效的政治和經濟制度，並義不容辭的承擔起確保世界秩序的重任。而做到這一點的關鍵是要擁有能夠「遏制」向美國發動進攻的軍事力量。

「圍堵戰略」標示著美國國家戰略本質的轉變，即是以美國本為中心的美洲

⁶¹ 田克勤、孫成武，〈朝鮮戰爭與國共關係的演變〉，《長白論叢》1995年第2期，頁73-76。

⁶² 《聯合報》民國86年12月7日，版2。

⁶³ 鄭宇碩、石志夫，《中華人民共和國對外關係史稿》第1卷（1949-1964），頁120。

堡壘戰略向真正的全球戰略過渡，突破了長期以來一直以關注美國本土安全為主的「孤立主義」戰略，首次提出了積極干預世界事務的較完整的全球戰略。⁶⁴

一九四九年八月五日美國發表白皮書，準備放棄台灣承認中共，一九五〇年六月廿五日卻爆發了韓戰，美國唯恐中共若佔領台灣將嚴重影響其側背之安全，更將影響西太平洋美國之利益，因此派出第七艦隊巡弋台海，遏止中共對台動武也防止台灣對中共採取軍事行動；美國爲了防堵共黨勢力，瞭解台灣戰略地位的重要性，因此與中華民國簽訂了中美共同防禦條約，但卻也因此引發了中共的不安，對我外島發起攻擊，以測試美國協防台灣的決心，演變成爲第一次的台海危機。這一連貫的發展與國際間兩大強權的角力，有著密不可分的關係。美國全球戰略佈局的「圍堵戰略」，與中共解放台灣完成祖國統一大業的總的目標，就是第一次台海危機的根本原因所在。

就策略而言，美國處理台海危機運用的是防守型的策略。Alexander George 視危機處理爲以控制冒險（risk control）優先，所有措施旨在限制衝突，反對挑釁和升高衝突。George 認爲誘使敵人接受己方基本目標，應稱之爲強制外交（coercive diplomacy）。他承認危機處理的困境是，一方面要盡全力保障自己最重要的利益，同時又要避免可能導致不願見到的代價及冒險。⁶⁵Snyder 則由「謹慎施壓」（coerce prudently）及「廉價妥協」（accommodate cheaply）來定義危機處理⁶⁶。防守型的策略具體的做法大致上分成：1.壓制性外交；2.有限的升高緊張；3.展示武力；4.設定底線；5.表明承諾；6.爭取時間等六項。

一九五五年四月廿三日，美國在英國的從中撮合之下，由國務院發表聲明表示對周恩來在萬隆會議中的談話感到興趣：

國務院業已獲悉周恩來在萬隆會議所作聲明的報導。美國一直爲謀求世界和平的任何誠摯的努力。在台灣地區，我們是中華民國的一個盟邦，美國當然堅持自由中國應以平等的地位參與有關台灣地區的任何討論。假使中共具有誠意，它應採取一些步驟澄清與證明其善意，包括立即在台灣停火釋放美國飛行員及其他被不當拘留者。另外就是它應接受聯合國安理會的邀請，參與討論結束台灣區的政治狀態。⁶⁷

四月廿六日，國務卿杜勒斯發表聲明：「美國絕不在武力威脅下從事有關台灣地區問題的談判」、「當敵人用手槍指著美國腦袋的時候，美國是不談判的」⁶⁸，台海停火是談判的先決要件。

當中共企圖以交換被囚禁的美國平民作爲談判的籌碼，與聯合國及美國正面交手，而提高其在國際上的地位的同時，美國隨即發表強硬的聲明，使中共在達

⁶⁴ 《應對危機—美國國家安全決策機制》（北京：時事出版社，2001年2月），業43-45。

⁶⁵ Eric Stern and Bengt Sundelius, "Managing Asymmetrical Crisis: Sweden, the USSR and U—137," *international Studies Quarterly*, Vol.36, No2 (June 1992), p.219.

⁶⁶ Glenn Snyder, "Crisis Bargaining," in Charles F. Hermann (ed.) *International Crisis: Insights from Behavior Research* (New York: The Free Press, 1972), p.240.

⁶⁷ Department of State Press Release, April 23, 1955.

⁶⁸ *Ibid*, April 26, 1955.

到其目的後（與美國進行正式且對等的談判），立即放低身段，接受美國的要求，結束了第一次的台海危機。

就組織而言，目標的擬定和執行必須落實在組織，是最基本的行政原則，策略的選擇和使用一樣要透過組織才能發揮作用。中華民國政府的危機處理最高決策者是蔣總統，由於蔣總統的身分背景，軍方的意見並不能主導外交政策的危機處理，以韓戰爆發杜魯門總統宣布台海中立化政策時，我國當時參加緊急會議的人員為：總統、行政院長、司法院長、監察院長、戰略顧問委員會主任委員、國民外交協會會長、參謀總長、外交部長、國防部長、海軍總司令等人。⁶⁹我國當時尚未有國家安全會議的正式組織，但是從上述參加緊急會議的人員與日後成立國家安全會議的主要人員名單大部分是相同的。設置國家安全會議的目的在統合各有關部門意見、協調政策執行。危機產生即交由國安會討論，然後訂出處理原則，轉由相關單位執行。有時事件緊急，另成立專案小組處理。

我國於一九六七年二月一日，由總統依據動員戡亂時期臨時條款制定「動員戡亂時期國家安全會議組織綱要」設立國家安全會議，民國九十二年六月，國家安全會議組織法立法修正通過，第四條（出席人員）：副總統、行政院院長、內政、外交、國防、財政、經濟部長、行政院大陸委員會主任委員、參謀總長、國家安全會議秘書長、國家安全局局長；總統得指定有關人員列席國家安全會議。國家安全會議依法為總統重大決策諮詢來源。

美國在處理台海危機時(艾森豪總統時期)的國家安全委員會，包含有五個小組：

1. 計畫小組：

國家安全委員會計畫小組由國家安全事務助理負責、其成員包括各部助理部長、參謀首長聯席會議顧問、中央情報局顧問。計畫小組著眼於美國國家安全的長期問題，其主要職責是：對遞交國家安全委員會的政策性文件進行審查，為國家安全委員會的負責人呈送各種建議，在緊急情況下起草政策性文件。

2. 顧問小組

是一個民間性機構，其成員由那些處於美國政府之外的商界、公會、教育界的領袖人物組成

3. 對外情報顧問委員會

其職責是蒐集、評估涉及美國國家安全的情報，向美國總統提出意見和建議，對外情報顧問委員會還對情報及其活動進行分析、觀察、評價並研究相映對策。

4. 政策協調委員會

政策協調委員會的職責是處理計畫小組的日常文書工作。包括四名秘書，一名負責國內安全事務的辦公室特別參謀，特別參謀他通過準備情況介紹要點，協

⁶⁹ 中央日報，民國 39 年 6 月 29 日，版 1。

助國家安全事務助理和國家安全委員會推展工作。

5. 行動協調委員會

參加會議的人員包括：負責政治事務的副國務卿、國防部助理部長、中央情報局局長、國家安全事務助理、國家安全作戰協調特別助理。行動協調委員會的職責：對國家安全委員會所發文件的執行和計劃制定工作進行協調，直接執行或協調政府各有關部門執行總統已同意的政策。

國家安全委員會的工作程序：中央情報局長就全球範圍內影響美國國家安全的情況進行摘要報告，接著由計畫小組起草政策文件，討論的計劃結果以《國家安全委員會行動》(National Security Council Action) 的書面報告呈送總統。總統參予政策討論，並在《國家安全委員會行動》的文件簽署，最後總統決策傳送到「政策山」(Policy Hill)，由作戰協調委員會負責具體執行。

危機管理的組織，在性質上，可分為建制(Institutional)、臨時性或兩者混合。危機管理組織及運作型態儘管各有不同，一般而言，參於危機決策的人數相當有限，超過十人屬於大型、五至十人為中型、一至四人為小型⁷⁰。美國國家安全會議四位法定成員：總統、副總統、國務卿、國防部長，兩位法定顧問：中央情報局局長、參謀首長聯席會議主席，外加國家安全顧問，可說是危機處理的核心人物。

就工具而言，工具的選擇顯示處理危機的決心和當事國介入的程度。使用軍事性工具處理危機表示強烈意圖和高度決心，使用非軍事性工具代表當事國以溫和方式處理危機，採用非軍事性工具基於下列幾種考慮：1.防止危機失控；2.符合聯合國憲章的規定；3.試探對手國的意願，以確定是否採取更為激烈的手段。以美國派遣第七艦隊至台灣海峽巡弋就是明確告知中共，不要以軍事行動對台灣發起攻擊，以避免與中共形成正面衝突。另以美國參加韓戰為例，一九五〇年六月廿四日，美國當局在接獲南韓遭受攻擊的訊息後，經杜魯門總統與國務卿艾奇遜緊急商討，決將韓國之緊急形勢通知聯合國，⁷¹美國政府在請求聯合國出面處理的同時，亦採取各項緊急措施因應變局。杜魯門總統發表聲明：**依據安理會之決議，美國將全力支持安理會為終止此一嚴重破壞和平所做的努力。……對此一侵略行動應負責之人們，必須認清美國政府對此種破壞和平行為之嚴重關切。支持聯合國憲章的國家不能容忍任何對於維持和平之義務的有意蔑視。**⁷²

六月廿六日晚上，美國政府舉行高階會議，決定派遣海空軍入韓作戰。參謀首長聯席會議授權麥帥「使用其海空軍攻擊在三十八度線以南的所有北韓軍事目標，俾肅清所有在南韓境內的北韓共軍」。廿七日更下令第七艦隊協防台灣海峽，防止中共入侵台灣。

從以上說明可以清楚看出美國政府的危機處理作為併用了軍事與非軍事的

⁷⁰ Wilkenfeld, Brecher and Moser, op. cit., p.57.

⁷¹ State Department Publication, U.S. Policy in the Korean Crisis (Washington: Government Printing Office, 1950), p.327.

⁷² Ibid, p167.

工具，但為避免衝突擴大而導致世界大戰的更高危機，美國政府限制美軍不得越過三十八度線，以防止危機失控，這也導致了麥帥最後的去職。

二、危機的基本特徵與形成的關係

國際政治危機基本上有下列三大特徵：1.意外之奇襲性；2.決策之急促性；3.威脅之嚴重性，一般來說，係所有危機之共同特點。

（一）意外之奇襲性：

如果沒有相當的奇襲性，則依照正常的行政標準作業程序即可，無須專為危機處理而設立的機構。所謂奇襲，由意象學的觀點看，就是指那些出現在決策者所有意象以外突然發生的事件。例如，韓戰的爆發，就美國而言就是一件意外的奇襲；事實上，韓戰之所以爆發，除了朝鮮半島上的紛爭外，一個主要的客觀國際因素就是美國的亞洲政策並不十分重視韓國及台灣等地區的戰略地位。因此美、日關係的日益密切，讓史達林有理由感覺美國透過日本並經過韓國對蘇聯構成安全威脅。其次，美國一連串對韓政策的失誤，則是直接誘使蘇聯展開行動的導火線。

一九四七年三月廿二日國家安全保障會議中，判斷韓國有充分能力彌補美國自韓國撤軍後「力量的空白」，九月，參謀首長聯席會議（J.C.S）亦決議基於純粹的軍事觀點，應當撤退駐在韓國的兩個師的美軍，⁷³並於同年十一月向聯合國提出自韓全面撤軍的提案，經聯合國同意採納此案，並同意由聯合國主導解決朝鮮問題，加上蘇聯亦已於九月廿六日倡議自北韓撤軍，⁷⁴一九四八年二月在國家安全委員會（the National Security Council）決定（NCS-8 號文件），在南韓得以建立可以阻止北韓攻擊行為的最小限度能力再撤軍，以維護南韓的安全。⁷⁵杜魯門總統遂決定於一九四九年春季開始撤退駐韓美軍，並確定一九四九年六月三十日為撤軍的最後期限。⁷⁶

在美國西太平洋戰略考量中，朝鮮半島只是為保護美國在西太平洋的利益可討價還價的附庸利益而以；換言之，即作為美蘇兩強在東亞權力鬥爭之緩衝地區而已，尤其戰後美國為防堵共產勢力在歐洲的擴張，而在西歐部署大量美軍，因而形成其他地區防衛力量的缺乏。對於麥帥與艾奇遜在公開場合聲明中，皆未將韓國列入美國在遠東之防線之說法，也就不讓人感到意外，也無怪乎共黨的決策者會認定美國政府不會為防衛南韓而出兵朝鮮半島，認為美國將會默認在非重要戰略地區的有限軍事行動所造成之既定事實。所以如果採取速戰速決戰，在美國未及準備之下席捲南韓，造成事實，美國將懼於蘇聯的核子威脅及中共和蘇聯的同盟，不敢貿然支援南韓。如此蘇聯便可以輕鬆的把共產世界的防線從中韓邊境

⁷³ Truman, Harry S. *Memories II*, M.Y.: Doubleday and Co. 1955, p.326.

⁷⁴ State Department, *Korea 1945-1948*, pp.114-115.

⁷⁵ 宋麟在，〈在韓國戰爭前夜的國際環境〉，《韓國戰爭的政治外交史的考察》，（漢城：平民社，1989年1月），頁34-35。

⁷⁶ Joseph C.Goulden 《朝鮮戰爭—未透露的內情》，（Korea: The Untold Story of the War）（于賓、談鋒、蔣偉明譯），（北京：解放軍出版社，1990年6月），頁20。

推向日韓邊境，進一步鞏固了蘇聯的安全。⁷⁷

因此，韓戰的爆發根本原因在兩大強權的政治爭鬥而衍生出的一場危機，這個危機事件雖然因為美國的重歐輕亞政策所間接促成，但對美國而言韓戰是一場意料之外的危機，當韓戰與台海之間的緊張情勢結合後，美國才猛然發現任何一個區域的安全、穩定與美國的全球戰略佈局都是息息相關的。

（二）決策之急促性：

一九五〇年六月廿四日華府接獲南韓遭受攻擊的訊息後，立即請求聯合國出面處理，並召開高階會議，廿六日即決定派遣美國海空軍入韓作戰，廿七日杜魯門總統更下令第七艦隊協防台灣海峽，防止中共趁機侵略台灣。這一連串的決策在三天之內完成，其原因概可區分兩項因素，第一、將北韓的南侵視為蘇聯赤化世界的一個步驟，因為要維持美國作為民主國家領導者的威信，必須要立即作出強而有利的態勢；第二、美國國內共和黨與保守右派人士，對中國被赤化以及亞洲共產主義膨脹，是因民主黨執政的結果，如果美國對北韓的南侵採取了袖手旁觀的態度，可能會使民主黨限於困境，故杜魯門總統為挽救民主黨的聲威才迅速採取應付措施。⁷⁸

另以第一次台海危機為例，中美共同防禦條約自一九五三年十一月八日，美國副總統尼克森（Nixon）來台訪問，我外交部長葉公超趁機向尼克森提出締結防禦條約的建議開始，直至一九五五年三月三日雙方互換批准書為止，共經歷約一年半的時間才完成。但是，一九五五年一月十八日中共在一江山登陸攻擊，一月廿一日一江山失陷，當日蔣總統在官邸會報中接受美國顧問團轉達華府的意見，由美國提供掩護及部分運具，撤離大陳。廿三日美國第七艦隊司令飛抵台北，廿四日中美共同計畫展開作業，⁷⁹廿五日美國總統艾森豪向國會提出特別咨文，請求緊急授權，並經艾森豪簽署「台灣決議案」同意使用美國武裝部隊協助撤離大陳島。二月九日，美軍協助國軍自大陳撤離，十一日撤退完畢。此次撤退行動美軍第七艦隊出動包括四艘航空母艦的一百三十二艘艦艇，五千餘架次飛機，四萬八千名海空人員，它應該給毛澤東留下深刻印象。⁸⁰

台灣決議案是因為中美共同防禦條約尚未完成立法程序的替代方案，僅僅四天時間即完成參眾兩院的同意、總統的簽署、共同作業的協調；更於二十天內完成海空軍輸具及人員之準備，三天完成大陳軍民的撤離，整體的決策及執行速度可謂迅速有效，比照中美共同防禦條約的完成，我們可以清楚明瞭美國在決策方面的考量，以及決策體系對於整體戰略的考量。當攸關美國國家利益或全球戰略佈局時美國的決策才會迅速有效。

（三）威脅之嚴重性：

國家處在競爭的國際政治環境中，不可能沒有任何威脅，對抗外來的侵略實是國家的基本功能之一。問題乃在於由認知的理論言，必須在決策者的意象裡，

⁷⁷ 張虎，前揭書。

⁷⁸ 鄭鎔碩，《美國的對韓政策》，（漢城：一潮閣，1982年，10月），頁164。

⁷⁹ 《國民革命軍戰役史第五部—戡亂》，前揭書，頁89。

⁸⁰ 楊浪，〈戰爭邊緣—對8.23金門砲戰的回顧〉，《戰略與管理》（北京，1955年第5期），頁30。

認為確實構成了嚴重的程度，才有資格稱為「危機」。北韓的入侵南韓、中共對台澎以外的離島發動攻擊，以測試美國協防台灣的底線；對美國而言，已經直接威脅到其在西太平洋地區的國家利益，更為了阻止共黨勢力進入太平洋地區，美國對於韓戰以及台海之間的爭鬥，才會視為重大危機，而改變其原有的策略，也更進一步瞭解到亞洲地區的和平穩定和整個世局也是緊密結合的。

衡量敵人威脅的嚴重性，不僅要注重於物質方面，而且更重要的，還應看到心理上的波及面。在第一次台海危機中，就金馬諸島嶼的重要性而言，對於美國實在不具有什麼重大意義，但是若不從物質條件而從心理條件看，情形即完全不一樣了。駐華大使藍欽（Karl Rankin）於上國務院電文裡曾說：「對於外島重要性之看法，已有相當衝突的軍事性觀點存在，這些看法對我而言，並未能提供滿意的基礎，讓我表達我的意見，除非是從政治面或心理面的立場去看⁸¹。」艾森豪的權衡方式，是同藍欽相一致的，都認為倘若放棄了金馬必然會在心理方面產生嚴重的後果，就是在這樣的一種認知狀態下，美國遏制了中共企圖奪取金馬的計畫。

韓戰結束以後，美國與中共開始正面接觸，談判的焦點即在於任何一方不得在台灣海峽使用武力，換言之，美國不反對中國統一，但統一的手段必須是和平的。這一立場成為爾後美國對華與中共政策的主要基礎，即至中美斷交而「美共關係正常化」，美國的立場仍是如此。

小 結

一、從危機的定義來看，牛津辭典：「危機通常係指國家或組織於發展過程中所遭遇到的轉捩點或生死存亡的關頭。」韋氏大字典：「危機是事件轉機與惡化間的轉捩點。此一詮釋對於第一次台海危機而言，可說是非常貼切。

當韓戰爆發後，美蘇關係決裂，全球陷入冷戰時期的危機，美國為全力處理韓國局勢，希望維持台灣海峽的穩定，因此派遣第七艦隊進入台灣海峽，一方面阻止中共侵略台灣，一方面也阻止我方「反攻大陸」，致使原本岌岌可危的國民政府穩住了陣腳，得以在世局的變化中逐漸茁壯，也由於美國的「圍堵政策」突顯了台灣的地緣戰略地位。直至今日，雖然冷戰早已結束，但是台灣仍然是美國西太平洋島鏈防線中的重要據點。中美共同防禦條約維繫了台海廿餘年的和平局勢，中美斷交後，美國隨即訂定了「台灣關係法」，繼續維持了台海穩定的局勢，美國之所以如此盡力維繫台海的穩定實因為其國家利益的考量。

韓戰的爆發，使美國體會台灣戰略地位的重要性，第一次台海危機的發生，使得美國正式介入台海兩岸的情勢。美國因受了「狄托主義」的影響，始終與中共維繫往來，而不願與中共形成正面衝突，期望中國大陸能站在美國的一方共同

⁸¹ Karl Rankin, *China Assignment* (Seattle, California: University of Washington Press, 1964), p.220.

對抗蘇聯的共產勢力向東擴展，並進而削弱國際共產勢力，但是韓戰爆發後，美國重新評估中共可能形成的威脅，並調整對華政策，在外交、經貿上孤立中共，迫使中共向蘇聯靠攏，使得東西兩大集團更加壁壘分明。

我們必須明白的是，美國當時並非支持中華民國而防禦台灣，美國只是基於軍事以及政治上的需要，以及美國本身利益的考量而改變對華政策，這在以後對華政策的情勢發展就可以更加看清了。

二、從決策的觀點來看所謂的危機，指的是決策者的認知（perception），他是人類主觀認知的結果，K. Miller 便曾指出：「危機必須是人類認知界定，感受且相信危機的存在，因此同一事件並非人人感受相同，對於危機的界定也因而不一致」，也就是說從認知的理論而言，必須在決策者的意象裡，認為確實構成了嚴重的程度，才有資格稱為危機。一九四九年十月中共進犯金門，爆發「古寧頭戰役」，美國當時準備放棄台灣，因此並未將其視為危機，而一般學者也都忽略此一事件；但是當韓戰爆發以後，美國體認台灣的戰略地位重要性，因此將一九五四年的「九三砲戰」以及後續的一江山、大陳群島戰役視為危機事件，並派遣第七艦隊進入台灣海峽，而學者也將此事件稱之為「第一次台海危機」。事實上，當時若非國軍英勇作戰擊退共軍，保住金門，也就沒有後續的第一、二次台海危機的發生，而台海間的情勢也就另成一個局面了。

因此，研究歷史必須注意全局，瞭解真相，才能做出正確評論。而真正的危機並非在別人的界定，而應該就事件的本質去探討，才明白各個單一事件對整個危機管理的影響。

三、從危機管理的觀點來看，第一次台海危機在事先的預防上是失敗的。當一九五三年韓戰結束後，中共的大批部隊自東北、華北南移，將朝鮮戰場撤出的廿萬大軍調動至福建沿海，並大舉構工，修建機場；同時各項文宣攻勢語氣甚為強悍而激烈，種種跡象已經顯示中共將對台動武。然而，美國卻對是否將外島列為防禦範圍採取所謂「模糊策略」，間接的鼓勵了中共發起砲擊，幸而當時國民政府軍隊戰志高昂，阻遏了中共火砲攻勢。但是，隨著中美共同防禦條約的簽訂，中共卻選擇了距我較遠的大陳、一江山諸外島發起攻擊，以測試中共對我防禦之決心。因此就戰爭的預防而言，危機管理工作並未發揮功能。

然而，就危機當時的處理而言，美國卻能在最短的時間內，通過「台灣決議案」，調動規模龐大的海空部隊，參與大陳島的撤退工作，而第七艦隊的進入台海，在在讓中共不得不停止了攻擊行動，結束這一場的危機。可是，危機卻未因此而徹底解決，且美國也未在這一場危機中體會中共的本質，仍然冀望中共的合作，導致了一九五八年第二次危機的發生。因此，決策者的認知，也是危機管理必須探究的另一個問題。

